

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE PROBLÈME DU LOGEMENT OUVRIER EN FRANCE

THESE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC POUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présentée et soutenue le 11 décembre 1942 à 14 heures

PAR

Daniel MORENNE

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Président : M. LOUIS BAUDIN, professeur.
Suffragants { *MM. DOLLÉANS, professeur.*
 { *L'HOMME, professeur.*

P A R I S
LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS
20, Rue Soufflot, 20
1942

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté entend ne donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LE PROBLÈME DU LOGEMENT OUVRIER EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC POUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera présenté et soutenu le 11 décembre 1942 à 14 heures

PAR

Daniel MORENNE

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES
LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Président : M. LOUIS BAUDIN, professeur.
Suffragants { *MM. DOLLÉANS, professeur.*
 { *L'HOMME, professeur.*

P A R I S
LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS
20, Rue Soufflot, 20
1942

AVANT PROPOS



AVANT-PROPOS

Cet ouvrage a pour but l'étude d'un des problèmes qui se posent actuellement en France avec le plus d'acuité : celui du logement des ouvriers français.

La question, très grave elle aussi, de l'habitat rural, a été volontairement laissée de côté, parce qu'il est apparu très difficile d'inclure dans une même étude, deux aspects aussi différents du problème général du logement.

Dans le cadre même de l'habitat dans les villes ou dans leur banlieue, on s'est donc attaché à l'examen du cas particulier du logement ouvrier, dont la situation est sans conteste la plus grave aujourd'hui, et présente un intérêt social qui apparaît avec évidence aux yeux de tous.

Bien entendu, parmi les questions qui seront étudiées dans ce travail, beaucoup se rapporteront à la fois au cas spécial du logement ouvrier et au problème général de l'habitat, puisqu'aussi bien le premier n'est qu'un aspect particulier du second.

INTRODUCTION

Le problème du logement est certainement l'un des plus graves qui puissent se poser dans un pays, car il intéresse au plus haut point son économie générale et sa situation sociale.

FONCTION ÉCONOMIQUE DU LOGEMENT

L'importance du rôle que joue le logement dans une économie est évidente. La construction est une source de travail pour les corporations les plus diverses, comme l'exprime si justement le vieil adage « quand le bâtiment va, tout va ». La prospérité du bâtiment est souvent l'indice de la prospérité générale : elle apparaît comme un témoignage évident non seulement de l'activité des affaires, mais encore de la santé morale et de l'équilibre du pays.

FONCTION SOCIALE

Mais la fonction sociale du logement l'emporte de beaucoup sur son rôle économique. Il est le milieu de vie normal de la famille, qui a besoin d'un cadre vaste et agréable pour s'épanouir pleinement.

L'influence du logement sur la vie familiale n'est plus à démontrer : toutes les enquêtes effectuées à ce sujet dans de nombreux pays sur l'initiative de la S. D. N. (1), montrent

(1) Société des Nations. *Publications de la section d'Hygiène*, 1935-1939.

les conséquences heureuses d'un logement sain sur la vie morale et matérielle de la famille et sur son développement. Un parallélisme certain existe entre les conditions de logement et la mortalité. C'est ainsi qu'à l'intérieur même de la ville de Paris, les taux de décès sont les moins élevés dans les arrondissements où les familles sont le mieux logées (1). Les mêmes constatations ont été faites, à peu de chose près, dans d'autres grandes villes. Il en est de même à l'étranger : pour ne citer que l'exemple anglais, il a été remarqué que dans les villes de la banlieue de Londres, nouvellement construites depuis la Grande guerre dans des conditions d'hygiène et de salubrité particulièrement remarquables, le taux de la mortalité générale était inférieur d'au moins 25 0/0 à ce qu'il est généralement dans le pays (2).

Mais la fonction sociale du logement présente un aspect particulier dans le cas de la famille ouvrière. Lorsqu'il sort de l'usine, où il fournit très souvent un travail assez mécanique, l'ouvrier connaît, plus que tout autre, un besoin intense de vie sociale : c'est dans le milieu familial qu'il doit la trouver, sinon, il subira l'emprise de la rue. Or, l'attrait de la vie familiale suppose un cadre propice, un minimum de bien-être. Si donc le logement est insuffisant, la vie de la famille en sera très diminuée; souvent même, elle en sera détruite.

Ainsi, le logement sain et même quelque peu confortable apparaît comme un corollaire essentiel du développement de la natalité et une condition de la stabilité de la famille.

La valeur sociale du logement présente sans doute bien d'autres aspects.

Mais elle s'appuie principalement sur son importance pour

(1) Dennerly. *L'Habitation urbaine en France*. S. D. N. Genève, 1935.

(2) Raoul Dautry. *Le logement en Angleterre*, Paris, 1937.

la vie familiale. L'insuffisance du logement nuit avant tout à la moralité et à l'économie domestique ; aucune hygiène sociale n'est possible s'il est de qualité inférieure. Or, en France, la situation immobilière apparaît grave dans son ensemble ; comme l'habitat rural, l'habitat ouvrier est généralement défectueux.

A un moment où il est urgent d'apporter aux questions sociales des solutions durables et saines, il apparaît indispensable de résoudre efficacement le problème si grave du logement ouvrier. C'est par un examen objectif de la situation actuelle de ce logement, et une recherche approfondie des causes de son insuffisance, que l'on peut déterminer le plus sûrement les mesures qui doivent être prises dans ce domaine.

LA SITUATION DU LOGEMENT OUVRIER EN FRANCE

En dehors de la région parisienne, peu d'études approfondies ont été faites de la situation du logement ouvrier en France. Toutefois, des enquêtes sommaires faites récemment, indiquent, que, dans l'ensemble, cette situation est mauvaise. Malgré les efforts poursuivis avant guerre, et dont certains ont été importants, les conditions de logement des familles ouvrières ne sont nulle part entièrement satisfaisantes. On constate généralement dans les régions intéressées une insuffisance quantitative et qualitative de l'habitat ouvrier.

Insuffisance quantitative

Beaucoup de régions industrielles françaises ont eu, depuis la grande guerre, une augmentation sensible et rapide de leur population, par suite de la concentration industrielle.

La région parisienne, en particulier, a absorbé à elle seule et presque entièrement, l'accroissement de population de la France entière. De cet afflux de familles ouvrières devait résulter inévitablement un déséquilibre important entre le nombre des ménages (1) et la quantité des logements disponibles. Sauf pour les catégories extrêmes, logements très petits ou très vastes, le déficit était très net avant guerre ; il

(1) On prend ici le mot au sens où les statisticiens l'emploient « groupe d'individus vivant sous la même clef ».

était d'ailleurs aggravé par la crise qui a sévi dans l'industrie du bâtiment dès 1931 et qui a duré jusqu'en 1938. Dans la suite, la nouvelle guerre a diminué, puis arrêté l'activité de la construction.

Le surpeuplement a été la conséquence de cette inadaptation entre l'offre et la demande de logements. Les enquêtes (1) effectuées avant guerre sur la densité de la population par catégories de logements, ont montré que les plus fortes densités se trouvent dans la catégorie des logements d'une pièce, où il y a un excédent de logements sur le nombre des ménages ; au contraire, dans les catégories de logements de 4 et 5 pièces, où le nombre des ménages est supérieur à celui des logements, la densité est nettement moins forte : l'ensemble des ménages y dispose de plus d'une pièce par personne. Ces constatations prouvent avec évidence que les logements d'une pièce sont très souvent occupés par des ménages de deux personnes et souvent plus. Bien que ces enquêtes aient porté sur le logement en général, les résultats qu'elles apportent indiquent, sans aucun doute, qu'il existe un surpeuplement assez grave de l'habitat ouvrier, et ceci dans un grand nombre de régions.

Insuffisance qualitative

Au surpeuplement vient s'ajouter l'insalubrité, qui caractérise fréquemment l'habitat ouvrier en France. Il faut déplore, dans la plupart des grandes villes, l'existence d'îlots insalubres, parfois en nombre élevé. Il s'agit de maisons, pas toujours très anciennes, qui ont été construites à l'alignement de voies trop étroites, et parfois à une hauteur démesurée ; elles manquent généralement de lumière et sont mal aérées.

(1) Enquêtes effectuées par M. Videcoq, d'après les recensements de 1896, 1911 et 1926 et les chiffres de S. G. F. X.

A Paris, où le problème est le plus important actuellement, par suite de la concentration industrielle qui s'est faite autour de la capitale, plus de 5 o/o des immeubles ont été reconnus insalubres ; 200.000 personnes environ sont logées dans des taudis, où il existe depuis plus de vingt ans, une mortalité quatre à cinq fois supérieure à la moyenne des autres immeubles.

D'autre part, le nombre des meublés a sensiblement augmenté dans certaines régions industrielles et en particulier dans l'agglomération parisienne (1). Or l'hôtel meublé est un mode de logement très mauvais ; il se caractérise trop souvent par des pièces étroites et mal aérées, et par la médiocrité des installations qu'il offre à ses habitants ; les gérants s'efforcent en effet d'y multiplier le plus possible le nombre des chambres, en cloisonnant tous les espaces libres, comme les couloirs et même les greniers. Le mobilier est généralement vieilli et insuffisant. Les logements ont quelquefois l'électricité, mais presque jamais l'eau ou le gaz. De telles conditions de vie désorganisent les familles qui doivent les accepter, d'autant plus que dans la majorité des cas, l'hôtel est en même temps un café ; les bénéfices du tenancier proviennent autant de l'exploitation du café que de la location des pièces d'habitation. Ainsi le meublé est souvent un foyer d'alcoolisme. Enfin il ne représente même pas une économie appréciable pour la famille au point de vue location, puisqu'il entraîne à peu près obligatoirement d'autres frais tels que ceux de boisson. Son seul avantage est d'éviter aux locataires la mise de fonds qui est nécessaire à une installation dans un local non meublé.

Ces constatations sont mises en évidence par les résultats

(1) Dennery. *L'Habitation urbaine en France*. S. D. N. Genève, 1935.

d'une enquête effectuée entre les deux guerres par le Préfet de la Seine. Les chiffres établis à la suite de cette enquête indiquent que sur 1.000 personnes recensées à Paris dans les meublés, 552 étaient, en moyenne, mal logées, dont 179 pour des raisons de surpeuplement.

Dans les maisons ordinaires, la proportion des mal logés, tout en étant sensiblement plus faible, n'en reste pas moins alarmante. Dans son mémoire de 1928 (1), le Préfet de la Seine estimait que sur 1.000 personnes recensées, 423 étaient mal logées, dont 87 habitant des locaux surpeuplés. Or, dans les années qui ont suivi, les programmes de construction ont été relativement faibles, en raison du coût élevé de la construction et de la crise de l'industrie du bâtiment. Aussi est-il possible d'affirmer qu'actuellement la situation n'est guère plus favorable, même si l'on tient compte des variations démographiques provoquées dans certaines régions à forte population ouvrière, par le nouveau conflit.

Ainsi, la situation du logement ouvrier en France apparaît assez mauvaise. Cette insuffisance est due à des causes très diverses ; les unes se rattachent aux problèmes de la propriété, de la fiscalité et de la construction ; les autres touchent aux questions sociales et morales ou se rapportent à la situation générale du pays.

(1) Mémoire du Préfet de la Seine au Conseil municipal de Paris du 25 juin 1928. Voir Trutié de Varreux. *Le logement ouvrier en France*, Paris, 1937 (édition Lang).

LES CAUSES DE LA SITUATION DÉFAVORABLE DU LOGEMENT OUVRIER EN FRANCE

Ces causes sont donc nombreuses et variées ; mais l'influence néfaste qu'elles ont exercé sur la situation de l'habitat ouvrier en France s'explique en partie par l'absence, dans les années passées, d'un service d'Etat chargé des questions de logement et capable de poursuivre efficacement la réalisation d'une politique de l'habitat. Les mesures diverses et non coordonnées mises dans ce domaine par les différents ministères ne pouvaient évidemment pas remédier à une situation qui nécessitait l'unité et la persévérance dans l'action.

A. — LES CAUSES JURIDIQUES

Ce sont les limitations importantes imposées à la propriété immobilière par la création de la propriété commerciale et surtout par la taxation des loyers.

Propriété commerciale.

1° La propriété commerciale a constitué une étape nouvelle d'une évolution qui tendait à restreindre la portée du droit de propriété. On a reconnu et consacré législativement le droit de propriété du commerçant sur le fonds de commerce qu'il a établi, de telle sorte que le propriétaire n'est plus maître, pratiquement, du local qu'il a loué.

A l'origine, le Code civil français (1) n'admettait le droit privatif de jouir et de disposer que sur des objets matériels et corporels, meubles et immeubles. La reconnaissance de la propriété incorporelle a été le fruit d'une longue évolution, qui était inspirée en partie par le désir du législateur de protéger le produit du travail professionnel. Dans le cas du commerçant, il s'agissait de consacrer les avantages qu'il obtenait par ses efforts pour acquérir une clientèle importante et assurer la bonne marche de son établissement. La loi de 1926 lui a permis de récupérer, en fin de bail, le produit de son travail, en lui donnant la propriété de son fonds de commerce, c'est-à-dire de la clientèle qu'il a réussi à attacher à sa maison. Le propriétaire ne peut, sans motifs légitimes, refuser le renouvellement du bail qui expire, sauf à indemniser le commerçant en fonction de la valeur du fonds. Ainsi cette création juridique, sans doute justifiée en elle-même, s'est accompagnée d'une restriction du droit de propriété lui-même ; il y a conflit entre propriété foncière et propriété commerciale : pour reconnaître celle-ci, on a dû restreindre celle-là. Il en est résulté une diminution des droits des constructeurs de logements, qui se trouvent souvent gênés pour procéder aux travaux de démolition des immeubles qu'ils désirent reconstruire.

Taxation des loyers.

2° Mais la plus grave limitation apportée au droit de propriété a été, sans conteste, la législation d'exception sur les loyers. Il faut reconnaître que ces lois ont été justifiées à l'origine. Des hommes qui revenaient d'une guerre longue et

(1) Thèse de M. Videcoq. Paris, 1932. « Les aspects permanents de la crise du logement dans la région parisienne » (Éditions internationales).

pénible et qui recherchaient un logement, risquaient d'être victimes des spéculations injustifiées qui suivent généralement les grands bouleversements nés des conflits internationaux. En effet, le nombre des logements avait sensiblement diminué en France à la suite des destructions de la guerre et de l'abandon de la construction pendant plusieurs années.

Cette situation anormale était d'ailleurs constatée dans toutes les grandes villes d'Europe. Il était à craindre qu'elle ne causât, dans le cas d'un jeu libre de l'offre et de la demande, une hausse injustifiée des loyers, qui serait venue augmenter les difficultés déjà très grandes de l'après-guerre. Les gouvernements ont donc été amenés à édicter les lois dites de « protection des locations », que ces circonstances exceptionnelles justifiaient largement.

Mais cette législation, qui devait être provisoire, et permettre l'élaboration d'une politique d'ensemble appropriée, est devenue quasi-permanente ; tant en raison des difficultés économiques de l'après-guerre, que par l'effet d'une politique sociale mal comprise, on a renoncé à prendre les dispositions générales qui auraient permis de la dénoncer, au moins partiellement. La durée de sa prorogation ayant été fixée en raison inverse des prix des catégories de loyers considérées, et en raison directe du nombre d'habitants de la localité considérée, elle atteignait par ailleurs plus lourdement le propriétaire de logements destinés aux classes moyennes et populaires et réduisait ainsi les chances de construction ouvrière.

Le logement ouvrier restant assuré dans la plupart des cas par des propriétaires d'immeubles urbains, le maintien des loyers à un cours fictif, alors que les autres prix ne cessaient de monter, devait nécessairement avoir de graves conséquences : ce sont le dédoublement du marché et la naissance de nouvelles habitudes de consommation, d'une part, la non rentabilité de l'immeuble ouvrier et l'arrêt de la construction.

Dédoubllement du marché.

a) Le premier effet de la taxation des loyers a été de créer deux marchés du logement, en séparant le marché des immeubles anciens de celui des immeubles nouveaux. Pour des logements identiques, le loyer peut varier dans la proportion de 1 à 4, suivant que la construction est antérieure ou postérieure à 1914. De ce fait, le mauvais logement a, peut-on dire, chassé le bon. En outre, la taxation aboutit à créer des inégalités certaines entre les différentes catégories de propriétaires, et qui jouent justement à l'encontre de ceux qui ont construit des logements destinés aux classes moyennes et ouvrières. Il en est de même entre les locataires; ainsi le commerçant s'installant dans des locaux soumis à un régime de liberté, sera défavorisé par rapport à un concurrent disposant de locaux loués au prix d'avant guerre; de même le jeune ménage débutant dans une profession a peu de chance de trouver un logement dans les immeubles anciens, que les locataires ne quittent généralement pas.

Habitudes de consommation nouvelles.

b) En second lieu, l'utilisation des revenus s'est trouvée modifiée; les Français ont pris peu à peu l'habitude de ne consacrer au logement qu'une part de plus en plus insuffisante de leurs ressources. Parallèlement, on a négligé la dépense de logement dans les études de budgets et de salaires. Il n'en a été tenu aucun compte dans le calcul des allocations familiales.

*Non rentabilité de l'immeuble ouvrier
et arrêt de la construction.*

c) La conséquence la plus malheureuse de ces limitations apportées à la propriété immobilière a été la non rentabilité

de l'immeuble ouvrier, qui s'est traduite elle-même par l'arrêt de la construction à un moment où les besoins étaient intenses, l'édification de quelques groupes d'habitations à bon marché représentant, dans l'ensemble, peu de choses en regard de cet arrêt progressif de toute activité de construction, de restauration et d'entretien.

La question de la rentabilité d'un immeuble découle de la nécessité où se trouve son propriétaire, comme l'industriel, de retirer de son exploitation un bénéfice normal : il doit obtenir par ses loyers un revenu convenable, une fois déduites les charges d'amortissement, d'entretien et de fiscalité. La taxation des loyers, qui les stabilisaient au moment où les autres prix montaient et où le coût de construction était très élevé, l'en a empêché. Ainsi, le placement immobilier n'a plus trouvé le climat favorable permettant le rythme constructif normal qui correspond au renouvellement des maisons devenues vétustes et à l'adaptation à l'évolution du peuplement. Depuis la Grande Guerre (1), des sociétés ont pris la place des rentiers ; elles ont envisagé la construction comme une opération commerciale, qui consiste à revendre l'immeuble par appartements ou à l'exploiter pour en tirer le revenu maximum. Cette disparition de l'épargnant du rang des constructeurs a eu des effets malheureux ; il construisait en effet avec prudence et pendant les périodes de dépression économique, où le coût de construction était le moins élevé. Les Sociétés anonymes, au contraire, ont traité l'habitation comme un article de consommation courante ; partant de ce principe que le logement, si vaste soit-il, est un produit de première nécessité, elles n'ont pas hésité à construire même en période de hausse des prix. Mais elles ne pouvaient le faire, évidemment, qu'à l'intention

(1) Trutiu de Varreux. *Le logement ouvrier*, Paris, 1937.

des classes aisées, qui seules étaient à même de payer le loyer demandé. Cet état de choses, très défavorable au logement ouvrier, était encore aggravé par les problèmes de la fiscalité (1).

B. — LES CAUSES FISCALES

Les impôts ont fortement gêné la construction ouvrière en France, par la charge importante qu'ils attachent à la propriété d'une maison ou d'un immeuble et à l'occupation du logement.

Poids de la fiscalité pour les Sociétés de crédit immobilier.

1° Il est certain que la fiscalité a été particulièrement inopportune, malgré certains avantages qui leur étaient accordés, à l'égard des Sociétés immobilières, dont le but était de faciliter l'accession à la propriété de personnes jouissant de modestes revenus. Elle gênait, en effet, le groupement des capitaux en vue du financement des constructions ouvrières, à une époque où il était de plus en plus rare que les ressources individuelles fussent suffisantes pour faire l'avance des fonds nécessaires à l'édification d'une maison. Plus généralement, elle constituait pour le crédit à la construction et au bâtiment une charge très lourde. Ce n'est qu'en 1937 qu'une mesure fiscale importante était prise en ce domaine, par l'exonération de l'impôt sur le revenu des capitaux mobiliers, des intérêts des emprunts et ouvertures de crédit accordés à des personnes ayant obtenu la bonification d'intérêts prévue par le décret-loi du 25 août 1937, pour aider la construction immobilière.

(1) Toutefois, la rentabilité n'a pas été la seule raison de l'abstention des constructeurs, mais aussi l'insécurité que constituait le logement de certaines familles ouvrières, pour le paiement du loyer et l'entretien des locaux. Voir plus loin « Causes morales ».

Impôts de la propriété bâtie.

2° Dans le cas des immeubles à loyers, les impôts de la propriété bâtie qui sont à la charge des propriétaires comprennent essentiellement l'impôt d'Etat, qui absorbe actuellement 16 0/0 du revenu net imposable, et les impôts fonciers et taxes diverses, qui sont versés aux budgets départementaux et communaux.

A Paris, l'ensemble de ces impôts et taxe absorbe, au minimum, 50 0/0 du revenu net imposable. Une enquête a été faite en France par la Chambre syndicale des Propriétés immobilières de Paris, pour 103 villes principales. Dans 40 0/0 de ces villes, les propriétaires ont une charge fiscale supérieure à 50 0/0 de leur revenu net; dans 8 0/0 de ces villes, la charge dépasse 75 0/0.

Dans l'ensemble, on aboutit aux résultats suivants : le revenu net imposable de la propriété bâtie est évalué actuellement à 6 milliards 607 millions de francs. Les impôts supportés par ce revenu sont estimés par la Chambre syndicale précitée à 3 milliards 309 millions. Il est incontestable que ces taux ont découragé avant guerre la construction, et ont contribué au délabrement et à la dévalorisation du domaine immobilier. L'exemption d'impôt foncier pendant un certain nombre d'années n'est pas sans danger. En effet, rares sont les propriétaires qui tiennent compte effectivement d'un amortissement suffisant pour que l'équilibre d'exploitation de l'immeuble ne soit pas brusquement bouleversé à la fin de la période d'exemption, alors que la valeur locative diminue et que les frais d'entretien augmentent.

Cote mobilière.

3° Quant à la cote mobilière, c'est un impôt de répartition proportionnel à la valeur locative des logements et apparte-

ments, valeur locative déterminée par les soins de l'administration. Or, la proportion existant entre la valeur locative « matricielle » sur laquelle est calculée la contribution mobilière, et la valeur locative réelle, qui devrait être constante, présente de fortes variations entraînant dans certains cas des surtaxes contre lesquelles le contribuable est pratiquement désarmé. Cette situation est particulièrement gênante pour les familles nombreuses, qui doivent normalement occuper un logement important, d'autant plus que beaucoup de communes (la majorité dans la Seine) fixent une valeur locative de base qui ne tient aucun compte des charges de famille. D'autre part, même dans le cas où la situation de famille entre en jeu, la loi fixe à la progression des exonérations de base une stricte limite, qui est très défavorable aux familles nombreuses.

Il faut encore ajouter à ces impôts ceux qui sont perçus par l'Administration de l'Enregistrement, à l'occasion de certaines mutations et dont le taux est très élevé. Ils constituaient une charge si importante pour les propriétaires d'immeubles que le législateur a dû accorder certaines exonérations. Il est certain en tout cas que ces impôts ont contribué à détourner les capitaux des placements immobiliers.

Tels sont les principaux aspects du problème fiscal ; ils en montrent les répercussions importantes sur le problème de la construction et du logement.

C. — CAUSES TECHNIQUES

La mauvaise situation de l'habitat ouvrier s'explique encore, au point de vue technique, par les conditions défavorables dans lesquelles s'effectuait la construction et les travaux immobiliers depuis de nombreuses années, en raison du

coût des terrains, du prix élevé des matériaux et de la main-d'œuvre et de la cherté du crédit.

Prix élevé des terrains.

1° Le prix d'achat du terrain est un élément d'une importance certaine dans l'économie générale de la construction. Il varie d'ailleurs avec la situation, l'orientation et la configuration du terrain. A Paris, où le problème de la construction ouvrière était le plus grave, la valeur du terrain dépendait plus étroitement qu'ailleurs de l'emplacement ainsi que du nombre et de la rapidité des moyens de locomotion desservant le lieu. Leur développement a amené, après la grande guerre, une hausse très sensible des prix, et ceci jusqu'en 1930, date après laquelle le marché des terrains a beaucoup diminué d'importance. Les constructeurs se sont trouvés devant un malthusianisme des détenteurs du sol, qui voulaient se garantir contre les risques de la dévaluation et qui ont pu jouer la hausse sans aucun risque. La construction a été de ce fait, sensiblement freinée, et surtout détournée des catégories sociales les plus modestes.

Après la grande guerre, les collectivités étaient cependant intervenues pour tenter d'aider les constructeurs en élargissant le marché des terrains, par des encouragements au lotissement. C'est dans ce but que furent établies les lois de 1919 et de 1924 sur les lotissements.

« La première (1) imposait aux communes et aux particuliers certaines obligations concernant l'aménagement des terrains mis en vente ; mais faute de sanctions efficaces, ces obligations n'ont pas été respectées, et les abus des lotis-

(1) Thèse déjà citée de M. Videcoq, Paris, 1932.

« seurs aux environs des grandes villes ont rendu nécessaire
« le vote d'un nouveau texte légal en 1924. »

Cette loi faisait du lotissement une opération consistant à diviser un terrain en petites parcelles, sur lesquelles les acquéreurs éventuels pouvaient construire des maisons d'habitation. Il devait être autorisé par le préfet, une fois exécutés les travaux d'aménagement nécessaires. En fin de compte, il s'agissait d'une opération assez compliquée, et pouvant comporter certains risques, en raison des retards souvent importants de l'autorisation administrative. D'autre part, des sommes assez fortes devaient être immobilisées dès le début de l'opération, pour l'acquisition du terrain, son nivellement, son aménagement et pour la préparation de la publicité. Il y avait donc là, pour les lotisseurs, une perte sensible d'intérêts.

Tous ces inconvénients du lotissement expliquent qu'il ait été utilisé parfois dans des buts de spéculation ; il constituait sans aucun doute une opération assez risquée pour le lotisseur se soumettant d'une façon absolue aux prescriptions légales. Aussi beaucoup de lotissements n'ont-ils pas respecté les règles élémentaires de l'urbanisme, avant que des mesures énergiques aient été prises dans ce domaine quelques mois avant le conflit actuel. D'ailleurs, nombreux ont été les intermédiaires qui ont laissé supporter par d'autres les risques du lotissement et se sont contentés de rechercher des profits substantiels par la vente de parcelles non constituées en lotissements et achetées précédemment à des conditions favorables.

Coût des matériaux et de la main-d'œuvre.

2° De même que le coût des terrains, le prix des matériaux et de la main-d'œuvre était aussi très élevé depuis la Grande guerre.

La hausse des matériaux est démontrée nettement par l'indice pondéré des prix de gros établi par la statistique générale de la France, pour 126 articles de cette catégorie de produits.

Sur la base 100 en 1913, cet indice général atteint :

En 1934	376
1935	338
1936	519
1937	631
1938 (1)	634

Un autre indice, plus spécial, établi pour 6 articles essentiels, dont le ciment, les briques et le verre, révèle une augmentation aussi importante ; il passe de 515 en 1934 à 816 en 1937 et 917 en 1938.

La hausse des prix est exceptionnellement forte pour certains matériaux, ainsi qu'en témoigne l'indice des prix de gros établi pour eux par la statistique générale de la France.

Sur la base 100 en 1913, l'indice devient :

	Pour la chaux	le ciment	le plâtre	les briques pleines
En 1934 . . .	359	277	539	795
1935 . . .	345	304	523	612
1936 . . .	362	316	534	696
1937 . . .	553	427	948	1.051
1938 . . .	690	503	1.137	1.233

Le prix de la main-d'œuvre connaît le même accroissement que révèlent aussi clairement les chiffres publiés par le même organisme officiel, pour les salaires moyens horaires dans la région parisienne, en ce qui concerne les principales professions du bâtiment :

(1) Dernière année normale.

	<u>1911</u>	<u>1930</u>	<u>1935</u>	<u>1937</u>
Maçon	0,95	6,50	6,37	10,60
Couvreur.	0,95	6,50	6,25	10,28
Charpentier.	1	6,25	6,50	9,65
Menuisier	0,80	6,25	6,75	9,65
Plombier.	0,95	6,50	7,25	10,28
Peintre	0,85	6,50	7	9,65

Cette augmentation du coût de la main-d'œuvre explique d'ailleurs pour une bonne part celle des matériaux. Ceux-ci constituent généralement à peu près 50 o/o du coût de construction ; mais il entre en eux environ 70 o/o de main-d'œuvre, c'est-à-dire que celle-ci représente par les seuls matériaux mix en œuvre 40 à 45 o/o du coût de construction, proportion qu'il faut élever en définitive à près de 70 o/o, si l'on tient compte du travail qui intervient dans l'entreprise de construction elle-même. Il était donc nécessaire que l'entrepreneur compensât la part importante du travail humain dans la constitution du prix de revient par une amélioration réelle de la technique de production et de mise en œuvre des matériaux de construction. Mais les hausses de salaires importantes qui n'ont cessé d'intervenir au cours des dix dernières années et l'accroissement continu des charges sociales ont rendu sa tâche très difficile.

Cherté du crédit.

3° La cherté du crédit a beaucoup gêné la construction immobilière en France, ainsi d'ailleurs que la réparation ou la démolition des maisons ou immeubles en mauvais état. Au coût élevé des opérations du Crédit foncier et à l'insuffisance des mesures prises après la Grande guerre en faveur du crédit immobilier, venaient s'ajouter, entre autres inconvénients,

le taux onéreux de l'intervention du Sous-comptoir des entrepreneurs dans les prêts à la construction, et les difficultés provenant de la réglementation hypothécaire française.

Opérations du Crédit foncier.

a) Le crédit à la construction et au bâtiment étant essentiellement un crédit de longue durée et impliquant l'immobilisation prolongée des sommes qui lui sont affectées, des garanties particulières doivent être prévues pour assurer la sécurité de l'opération. Le crédit immobilier revêt ainsi le caractère d'un crédit réel auquel l'hypothèque sert de support. Les sociétés d'assurance, les notaires et certains agents immobiliers font des prêts à la propriété mais le principal organisme prêteur est le Crédit foncier de France, créé en 1852, et dont les opérations se sont rapidement étendues à la France entière et plus tard à l'Empire français. Il est appelé à consentir des prêts fonciers, sur hypothèque, aux propriétaires d'immeubles, en représentation desquels il émet des obligations foncières ou lettres de gage. Il accorde de même des prêts avec ou sans hypothèque aux départements, communes et établissements publics, en émettant en contre-partie des obligations communales.

Les prêts fonciers sont en général des prêts fermes, comportant une remise immédiate de capitaux, pour une durée variant de 1 à 75 ans : parfois le Crédit foncier consent des ouvertures de crédit hypothécaire, pour une période qui ne peut dépasser 9 années ; l'intérêt en est plus élevé, mais l'opération reste cependant avantageuse, pour les personnes qui veulent avoir la certitude de pouvoir, en cas de besoin, disposer d'une somme importante, sans pour cela payer d'intérêt sur la fraction de cette somme, qu'elles n'utiliseront pas.

Pour toutes ces opérations de crédit, la Société bénéficie de privilèges importants, tant juridiques que fiscaux, que la loi lui a accordés dans le but de faciliter l'entreprise de libération du sol.

Le Crédit foncier qui ne prête généralement pas pour construire, a rendu cependant de très réels services à la propriété avant la dernière guerre : depuis lors, les prêts aux collectivités, à caractère public, l'ont emporté de beaucoup sur les prêts fonciers, à la propriété privée. Alors qu'en 1913, les ressources de la Société étaient utilisées d'une façon à peu près égale en faveur des collectivités publiques et des particuliers, en 1938, 3/4 des prêts accordés étaient affectés à la couverture de dépenses à caractère public. Cet état de choses très défavorable à la propriété immobilière et à la construction, s'explique de toute évidence par l'accroissement énorme des besoins financiers des collectivités publiques et en particulier des communes, depuis la Grande guerre. Etablissement fortement contrôlé par l'Etat, le Crédit foncier a dû céder à la pression gouvernementale, d'autant plus que la gestion des prêts communaux est plus aisée et présente des risques moins grands. De toutes façons, cette orientation des ressources sans cesse plus poussée, vers les prêts de nature publique a présenté de graves inconvénients.

Par ailleurs, le taux des intérêts, lié à celui des prêts d'Etat, et le taux d'amortissement, qui ne porte généralement que sur 30 années au maximum (1), ont rendu l'intervention du Crédit Foncier de plus en plus onéreuse. C'est ainsi que le taux d'intérêt des prêts, qui était de 4,65 o/o en 1913, a atteint 7 o/o en 1918, puis 8,25 o/o en 1921 et enfin 10,60 o/o en 1926. En 1930, une baisse assez sensible du loyer de l'argent

(1) De 1933 à 1938, un seul prêt a été consenti pour une durée supérieure à 30 ans.

permet de réduire le taux à 6,25 o/o; mais une tendance contraire se manifesta ensuite et le taux des prêts dut être relevé à 8,05 o/o. Le coût de l'amortissement du prêt devant encore être ajouté à l'intérêt proprement dit pour déterminer le montant de l'annuité totale due à la société, la charge des emprunteurs a donc été généralement très lourde au cours des 20 dernières années. Ce n'est qu'en 1935 que le gouvernement s'est efforcé de l'alléger, en faisant bénéficier les propriétaires d'immeubles affectés à la garantie d'une créance hypothécaire et dont loyers et fermages étaient réduits en application de la loi, d'une réduction de 10 o/o sur le montant des intérêts de leur dette. C'était là une mesure tardive, et qui n'agissait pas sur les causes profondes du coût élevé des emprunts émis par le Crédit Foncier,

D'un autre côté, les ressources dont disposait le Crédit Foncier pour ces prêts, avaient diminué sensiblement en raison des interventions fréquentes de l'Etat sur le marché financier, qui gênaient ses émissions d'obligations; c'est pourquoi, en 1936, une loi du 1^{er} octobre a autorisé le Ministre des Finances à accorder au Crédit Foncier une avance de 3 milliards de francs sur les ressources de la Trésorerie, cette avance ayant pour but de permettre à la Société d'abaisser le taux des prêts en cours consentis sur le produit d'emprunts à taux élevés, à 6,30 o/o (1). Mais sur cette somme, 2 milliards 500 millions étaient affectés à des prêts aux communes.

Mesures insuffisantes et tardives en faveur du crédit.

b) D'autres mesures ont été prises en 1937; un décret-loi du 25 août a créé en faveur de la construction immobilière,

(1) En 1938, le Conseil national économique estimait que si le Crédit Foncier avait voulu émettre un emprunt en vue de prêts hypothécaires, il lui aurait fallu porter le taux de ses prêts à 10,85 %.

un système de bonifications d'intérêts accompagnées d'exonérations fiscales, dont le champ d'application a été largement étendu par la suite. Mais le « plafond » de la bonification applicable aux capitaux personnels du constructeur était fixé à la valeur vénale de l'immeuble, alors très inférieure à la valeur de construction, ce qui a limité d'une façon appréciable l'importance des sommes susceptibles d'être bonifiées. Sur les 26.000 demandes instruites par la Commission créée à cet effet, très peu intéressaient la construction de maisons populaires (1). Ainsi, dans l'ensemble, les mesures prises ont été sinon insuffisantes, du moins tardives, et donc peu efficaces.

*Intervention onéreuse du Sous-Comptoir
des entrepreneurs.*

c) Dans le domaine du crédit, il faut encore signaler l'action du Sous-Comptoir des entrepreneurs du bâtiment, qui vient compléter celle du Crédit Foncier. Celui-ci en effet, est surtout la banque de la propriété immobilière; il prête sur hypothèque, à des propriétaires d'immeubles déjà construits, et ce n'est que rarement, par le système des ouvertures de crédit, qu'il intervient directement dans les opérations de construction. C'est là, tout au contraire, l'activité normale du Sous-Comptoir, établissement financier autrefois dépendant du Comptoir National d'escompte de Paris, et qui est rattaché depuis 1860 au Crédit Foncier de France.

Ses statuts le destinaient à procurer aux commerçants et industriels s'occupant du commerce et de l'industrie du bâtiment, l'escompte de leurs titres ou effets de commerce, qu'il avalisait ou endossait moyennant la remise de certaines

(1) Trutzié de Varreux. Ouvrage précité.

sûretés. Il pouvait, d'autre part, escompter et réescompter les effets à deux ou plusieurs signatures se rattachant à l'industrie du bâtiment. A l'origine, cet organisme a accepté de ses débiteurs, des garanties très variées, à la fois mobilières (dépôts, nantissements...) et immobilières (privilèges ou hypothèques...). Dans la suite, les opérations sur sûretés mobilières n'ont cessé de décroître, surtout après le rattachement du Sous-Comptoir au Crédit Foncier en 1860. L'hypothèque est devenue pratiquement la seule garantie acceptée. De ce fait, le Sous-Comptoir ne se trouvait plus prêter, ainsi que sa Charte l'avait prévu, aux entrepreneurs, mais, comme le Crédit Foncier lui-même, aux seuls propriétaires. Il préparait les prêts hypothécaires qui étaient réalisés par ce dernier établissement, en accordant aux demandeurs agréés des ouvertures de crédit à court terme renouvelables; il utilisait à cet effet des fonds qui lui étaient remis par le Crédit Foncier qui les obtient lui-même par ses émissions à long terme. Pratiquant ainsi des opérations de court terme, à l'aide de fonds à long terme, le Sous-Comptoir devant percevoir une commission pour ses frais généraux, se trouvait obligé de demander à ses emprunteurs, pour un crédit variant de 3 mois à 3 ans, un taux d'intérêt supérieur à celui qui était finalement exigé par le Crédit Foncier lorsqu'il consolidait ultérieurement l'opération pour une durée pouvant atteindre 30 ans. Ainsi, d'une part, le Sous-Comptoir n'accordait plus de prêts aux entrepreneurs eux-mêmes, d'autre part, le taux de ses avances aux propriétaires immobiliers était encore supérieur à celui du Crédit Foncier, en raison de son rôle d'intermédiaire entre cet établissement et les emprunteurs intéressés (1).

Quant aux opérations de la Caisse générale de l'industrie et

(1) Remarques du Conseil national économique en 1938.

du bâtiment, Société anonyme privée, elles consistaient en ouvertures de comptes courants renouvelables pendant 3 ans ; le taux en était aussi très élevé ; il atteignait en effet 7 à 8 o/o, chiffre auquel il faut ajouter encore les perceptions fiscales et frais divers qui viennent accroître la charge incombant au débiteur.

*Difficultés provenant de la réglementation
hypothécaire française.*

d) Le développement du crédit au bâtiment et à la construction était en outre gêné par les difficultés provenant de la réglementation hypothécaire française. Les indications de l'acte constitutif de prêt ne sont pas toujours assez précises (1), et la dispense absolue du renouvellement décennal de l'hypothèque, qui bénéficie aux opérations du Crédit foncier, peut obliger le débiteur, à l'expiration du prêt, à procéder à une mainlevée onéreuse, alors que l'hypothèque ordinaire disparaît elle-même au bout de 10 ans. En sens inverse, il faut signaler l'insuffisance, dans certains cas, des garanties qui étaient accordées au créancier hypothécaire, tant au point de vue de la publicité qu'en raison des droits étendus restant au propriétaire (délégation de loyers, baux de moins de 18 ans, etc...) et de la lenteur de la procédure de réalisation de l'hypothèque (2).

Insuffisance des ressources, prix élevé, garanties souvent lourdes pour le débiteur ou au contraire insuffisantes pour le créancier, tels sont les caractères dominants du crédit à la construction et au bâtiment avant cette guerre.

(1) En particulier en ce qui regarde la charge du débiteur (montant du « chargement » pour frais de gestion, etc.).

(2) Remarques du Conseil national économique en 1938.

D. — CAUSES SOCIALES

Ce sont la faiblesse des ressources ouvrières par rapport au coût de la construction, et surtout l'insuffisance du pouvoir d'achat des familles nombreuses.

**Faiblesse des ressources ouvrières
par rapport au coût de la construction.**

1° Lorsqu'il s'agit de définir les moyens dont disposaient généralement les ouvriers avant la guerre pour payer un loyer, ou pour bâtir, restaurer ou entretenir une maison, les salaires à considérer sont les salaires réels, qui résultent du rapport des salaires nominaux au coût de la vie.

Pour la région parisienne, où les salaires étaient les plus élevés, les études de la Statistique Générale de la France (1) indiquent une augmentation d'environ 25 0/0 du pouvoir d'achat moyen des ouvriers des différentes professions de 1911 à 1931. Sur la base commune 100 en 1911, l'indice des salaires nominaux devient en 1931, 668, celui du coût de la vie, 531, et celui des salaires réels, 126. Toutefois, en 1935, le salaire réel moyen avait diminué d'environ 10 0/0 par rapport à l'année 1931 ; mais ce recul a été partiellement compensé dans la suite par les augmentations de salaires intervenues à partir de 1936.

Dans l'ensemble, et compte tenu de la situation plus favorable des ouvriers de la Région parisienne, le pouvoir d'achat de la classe ouvrière se serait plutôt amélioré par rapport à

(1) Statistiques des salaires publiées par la S. G. F. dans les « Indices généraux du mouvement économique en France de 1901 à 1931 ».

1914. Ainsi, le problème des ressources paraîtrait ne pas avoir constitué un obstacle sérieux au développement normal de l'habitat ouvrier en France, si l'on s'en tenait à cette apparence favorable des chiffres. Mais il est nécessaire de considérer, que dans la même période qui a séparé les deux guerres, le prix de certains matériaux (plâtre, briques, etc...) (1) avait décuplé, ce qui rendait très difficile, sans l'intervention massive de l'Etat, l'accession à la propriété des classes modestes, et obligeait les constructeurs à demander des loyers plus élevés. Au point de vue habitat, la situation était donc plus mauvaise en 1939 qu'en 1914, puisque l'augmentation des ressources ouvrières était assez inférieure à celle du coût de la construction.

Insuffisance du pouvoir d'achat des familles nombreuses.

2° Mais surtout, le pouvoir d'achat des familles nombreuses restait insuffisant. Le système des allocations familiales, tout en constituant un complément de ressources, ne peut remplacer entièrement le salaire familial, dont l'établissement n'a jamais été sérieusement envisagé avant guerre par les pouvoirs publics; il n'a été généralisé qu'en 1939 et il ne tient d'ailleurs pas compte des conditions de logement; les ressources des familles nombreuses ne sont nullement proportionnées à leurs besoins d'habitat. Ceci explique pour une part le surpeuplement qui caractérise le logement ouvrier.

Par ailleurs, les habitudes de consommation ouvrières se sont sensiblement modifiées après la dernière guerre. C'est là, en quelque sorte, l'aspect moral du problème.

(1) Voir *Supra*, Causes techniques, coût des matériaux et de la main-d'œuvre.

E. — CAUSES MORALES

Les habitudes de consommation ouvrières.

Toutes les études faites sur les budgets des familles ouvrières montrent que la tendance, d'ailleurs normale, des individus est de satisfaire en premier lieu les besoins physiques : ils songent d'abord à s'alimenter, à se chauffer et à s'éclairer, puis, dans la mesure où leurs revenus le leur permettent, à donner satisfaction aux besoins de vêtements et de logement. Ceci est démontré par les études de M. Halbwachs, qui a constaté qu'« à mesure qu'on s'élève dans l'échelle des revenus, la proportion de la dépense nourriture aux autres dépenses diminue, pendant qu'en même temps cette dépense nourriture augmente en valeur absolue, et que la dépense en vêtement s'accroît de même ». « Or, après la grande guerre, « dans les ménages chargés de famille, le supplément de « revenu résultant de la hausse des salaires n'a pas compensé, très souvent, l'augmentation du coût de la vie, « dont les incidences sont d'autant plus grandes que les « bouches à nourrir sont plus nombreuses. Il a donc servi à « combler l'augmentation de la dépense nourriture. Dans les « ménages restreints, où il n'y a pas eu ce changement « défavorable dans le niveau général de vie, des habitudes « nouvelles ont été prises : une autre conception du budget « familial s'est implantée dans les esprits. La part de la nourriture et surtout celle des distractions, ont pris une importance de plus en plus grande » (1).

L'insuffisance de la dépense de logement.

a) Avant la guerre de 1914, l'ouvrier consacrait en moyenne 12 0/0 de son revenu au logement ; c'est le coeffi-

(1) Trutty de Varreux. *Le logement ouvrier en France*, Paris, 1937.

cient qui a été adopté par la commission du coût de la vie pour la région de Paris, lorsqu'elle a établi un budget type pour une famille d'ouvriers comprenant 4 enfants en 1914. Aujourd'hui, la part de la dépense de logement dans le budget ouvrier est estimée généralement à 8 o/o ; elle est donc assez faible, surtout si on la compare à celle relevée dans les pays étrangers : 18 o/o en moyenne en Hollande, 16 o/o en Suède, 14 o/o en Finlande, et en Russie même, 12 o/o. L'ouvrier d'industrie français considère assez passivement la question de son logement ; et, comme l'ouvrier agricole, se préoccupe davantage de la nourriture.

Causes de cette insuffisance.

b) Dans une thèse présentée en 1932 sur les « Aspects permanents de la crise du logement », M. Videcoq donne de cet état d'esprit l'explication suivante :

... il tient, dit-il, « à la nature même de la satisfaction que
« procurent le logement, d'une part, et la nourriture, d'autre
« part. La satisfaction de bien manger, ou de manger abon-
« damment se renouvelle tous les jours (en période normale).
« S'il est contraint de restreindre sa dépense nourriture, c'est
« trois fois par jour que l'ouvrier doit faire un effort pour
« s'y adapter ; l'adaptation est active ; à cause de cela elle est
« pénible. Au contraire, l'adaptation à un logement insuffi-
« sant n'est surtout pénible qu'au moment où on s'y installe.
« On ressent alors profondément la tristesse qui s'exhale
« des murs suintant d'humidité, l'absence de lumière, les
« odeurs nauséabondes, mais les jours se suivent et la
« force de l'habitude arrange bien des choses. Le logement
« devient un cadre familier pour la vie, où s'exécutent chaque
« jour des besognes qui se ressemblent : lorsque la vie y a
« pénétré, il s'est déjà amélioré. L'adaptation est passive :
« une fois qu'elle est un fait accompli, l'ouvrier cesse de

« voir aussi clairement les inconvénients de son logement.

« Cela est d'autant plus facile qu'on ne compose pas son
 « logement comme on compose un menu : le logement est un
 « ensemble d'avantages combiné d'avance, et qui s'imposent
 « au locataire plutôt qu'ils ne se proposent à lui. Dans un mar-
 « ché aussi restreint, on est à peu près certain que le nou-
 « veau logement qu'on prendra aura d'autres inconvénients
 « que celui qu'on abandonne et on peut craindre qu'il n'ait
 « pas les mêmes avantages. Il semble que l'ouvrier n'éprouve
 « pas le même besoin de vivre dans ce que la classe bour-
 « geoise appelle « son intérieur ». Il a tendance, au contraire,
 « pour faire pénétrer chez lui toutes les occasions de vie
 « sociale, à laisser sa porte ouverte sur la rue. Par là péné-
 « trent avec les bruits, le mouvement extérieur, les bouts de
 « phrase des camarades et souvent la poussière. C'est une
 « des raisons pour lesquelles beaucoup d'ouvriers sont si peu
 « exigeants en ce qui concerne le confort de leur maison.

« Il faut reconnaître, d'ailleurs, que si l'on excepte cer-
 « tains logements construits en vertu des lois sur les habita-
 « tions à bon marché ou par les employeurs, peu d'habita-
 « tions ont été édifiées pour satisfaire les besoins des
 « ouvriers. Trop souvent, les logements ouvriers sont des
 « logements amortis depuis longtemps, délabrés, bons à
 « démolir, ou alors des parties d'immeubles bourgeois dont
 « personne ne veut, parce que les appartements donnent sur
 « la cour ou se trouvent sous les combles. Cette différence
 « dans la nature psychologique des satisfactions procurées
 « par le logement et la nourriture suffit, à la rigueur, à
 « expliquer le manque de réaction, la passivité de nombreux
 « ouvriers à l'égard des logements dans lesquels ils vivent ;
 « mais elle ne donne pas raison de leur résistance à un
 « développement exagéré des dépenses de logement, au
 « moment où ils choisissent leur logement.

« A ce moment, cette résistance, jusque-là passive, devient
« active. Lorsqu'ils font le choix d'un logement, beaucoup
« d'ouvriers considèrent moins l'éclairage, les dimensions et
« l'orientation que le prix du loyer. Une différence de loyer
« exprime une différence de valeur : ce qui ne veut pas dire
« que le prix du loyer corresponde pour eux à la valeur du
« logement. Bien au contraire, ils ont généralement le senti-
« ment que le loyer qu'ils paient est hors de proportion avec
« le service qui leur est rendu. Lorsqu'ils débattent le prix de
« leur loyer, il leur semble qu'ils sont en position d'infé-
« rité, parce qu'ils manquent de points de comparaison. On
« ne mesure pas les avantages d'une habitation d'une façon
« rigoureuse : il faut les apprécier, et une telle appréciation
« exige une connaissance du marché que possèdent seuls les
« spécialistes. La plupart des ouvriers n'ont pas ce sentiment
« d'infériorité, lorsqu'ils font des achats d'aliments : les prix
« indiqués leur sont familiers ; ils leur semblent alors qu'ils
« sont l'expression d'une estimation personnelle, et c'est
« pourquoi ils ne protestent que dans le cas où le prix est
« en augmentation.

« Enfin une amélioration du logement correspond à une
« dépense importante et durable, alors qu'on peut améliorer
« momentanément son ordinaire, en temps normal, en faisant
« de faibles sacrifices financiers ».

Quelle que soit la valeur de ces explications, le fait est là : beaucoup d'ouvriers français ne prêtent pas à leur logement toute l'attention qu'il mérite. Cela met en jeu un problème d'éducation, dont la solution présente le plus grand intérêt puisqu'elle conditionne en partie la réussite d'une politique en faveur du logement ouvrier.

Toujours sur le plan moral, il faut signaler encore l'influence défavorable exercée par le développement du travail

féminin, qui a diminué dans la famille le goût du logement et le sentiment de son importance dans la vie familiale. Encore ceci n'est-il pas la conséquence la plus malheureuse de cette généralisation du travail féminin, fruit de conditions économiques et sociales déplorables qui a contribué à éloigner la femme du rôle si noble qu'elle a à remplir dans la société humaine.

F. — INFLUENCE DE LA SITUATION GÉNÉRALE

Enfin, la situation générale de la France entre les deux guerres, a exercé une influence très mauvaise sur la construction ouvrière. L'atmosphère politique et sociale qui régnait en France ne pouvait que décourager les entreprises immobilières. En outre, les prévisions économiques étaient rendues très difficiles par les variations démographiques provoquées par la Grande guerre et les mouvements de population des années ultérieures, tel l'afflux de la main-d'œuvre vers les banlieues des villes. Enfin, l'industrie du bâtiment ne pouvait que difficilement être prospère, comme d'ailleurs les autres branches de la production française, dans les conditions d'instabilité économique dans lesquelles la France se trouvait.

*
* *

Telles sont les causes profondes de la mauvaise situation de l'habitat ouvrier en France. Certaines se rattachent à des problèmes qui dépassent largement la question particulière du logement ouvrier. Mais de toutes façons, ce n'est qu'en agissant sur ces causes elles-mêmes, qu'il est possible d'apporter au problème du logement ouvrier en France, la solution durable qui lui est nécessaire. Selon la vieille règle de bon sens, ce sont des causes elles-mêmes que doivent se dégager les remèdes. C'est la condition essentielle de l'efficacité d'une politique de l'habitat ouvrier.

LES SOLUTIONS

En tout état de cause, il est nécessaire de choisir entre trois solutions :

- dans la première, le logement ouvrier est pris en charge, totalement ou en partie, par les pouvoirs publics ;
- dans la seconde, le logement ouvrier est assuré par l'initiative privée seule ;
- dans la troisième solution, les pouvoirs publics coopèrent avec les particuliers.

LA SOLUTION ÉTATISTE

Elle peut se traduire, soit par une collectivisation de la propriété, soit par des interventions directes et très fortes des pouvoirs publics dans le domaine de la construction.

1. — *La collectivisation du logement.*

Ses inconvénients politiques, financiers et sociaux sont évidents. Ils expliquent, pour une part importante, l'échec de l'expérience tentée en Russie, compte tenu, naturellement, des circonstances très particulières de sa réalisation et des difficultés propres à ce pays dans le domaine de l'habitat.

L'habitat ouvrier russe avant 1917.

1) Toutes les enquêtes effectuées en Russie avant la Révolution révèlent l'état lamentable du logement des habitants de ce pays, et en particulier des ouvriers.

« L'organisation communale était inexistante, sauf dans les
« grandes villes ; les égouts, les services collectifs d'eau, de
« gaz et d'électricité n'existaient pas. Toute une partie de la
« population vivait dans une ignorance profonde des règles
« indispensables de l'hygiène pour la vie en commun. Dans
« les centres industriels, les ouvriers logeaient entassés dans
« les abris de fortune que les chefs d'industrie faisaient
« construire à leur intention, et où étaient réunis tous les
« fléaux concevables en matière d'habitation : le surpeuple-
« ment, l'exiguïté, le manque d'air et de lumière, et la pro-
« miscuité. Seules les classes aisées se logeaient dans des
« conditions normales dans les grands centres. En somme,
« l'initiative privée assumait entièrement la charge du loge-
« ment, et réussissait mal dans sa tâche ; elle n'y avait jamais
« été aidée par le gouvernement (1) ».

La Politique du logement en Russie depuis la Révolution.

2) Elle a consisté en une collectivisation de l'administration des immeubles et de leur construction, qui a abouti à un échec à peu près général.

L'administration des immeubles.

a) A peine arrivés au pouvoir, les chefs de la révolution russe ont édicté une expropriation générale au profit de l'Etat de tous les immeubles dont la valeur dépassait 10.000 roubles. Un nombre très important de propriétaires a été dépossédé par cette mesure.

Pour assurer la gestion des immeubles expropriés, on a créé des Commissions de gestion, formées de membres choisis

(1) Trutiu de Varreux. *Le logement ouvrier en France*, Paris, 1937.

par les habitants de ces maisons, et qui fonctionnaient sous le contrôle des autorités locales. Mais les résultats ont été déplorables : le gouvernement soviétique lui-même a dû reconnaître qu'il avait fait fausse route : la plupart des immeubles avaient subi des dégradations considérables de la part de leurs locataires (1).

En 1921, on dût revenir sur les mesures d'expropriation pure et simple, et permettre la constitution de coopératives de locataires, chargées d'assurer, sous leur responsabilité matérielle, la gestion des habitations, dont elles pouvaient devenir propriétaires à la place de l'Etat. Le prix des loyers est fixé par les pouvoirs locaux, en fonction du coefficient de confort et d'habitabilité (2). En raison de la pénurie de logements, on doit recourir à une véritable répartition des disponibilités, répartition qui favorise, bien entendu, les personnes servant le plus fidèlement le gouvernement du pays.

Les programmes de construction.

b) Les premiers datent seulement de 1927, et ont été établis, comme il se devait en économie entièrement dirigée par l'Etat, sous forme de plan. Une première fois, on a construit des logements pour 6 millions de personnes, à raison de 4 mètres carrés par intéressé. Le second plan quinquennal prévoyait la construction de 62 millions de mètres carrés de nouveaux logements soit un peu plus de 12 millions par an, chiffre qui peut paraître très important, si l'on oublie qu'il ne fait que couvrir les besoins de la population dont la Russie s'accroît chaque année. Dans son ouvrage *la*

(1) D'après l'ouvrage précité de M. Trutié de Varreux.

(2) Et souvent aussi en fonction du revenu familial et de la classe sociale.

Vérité sur la Russie, Sir Walter Citrine, président des Trade Unions, résume ainsi la situation :

« J'ai trouvé dans le livre : « Le deuxième plan quinquennal », un diagramme montrant que dans les 5 années qui vont de 1933 à 1937, il devait y avoir dans les locaux d'habitation, une augmentation de 65 millions de mètres carrés ; cela représente plus de trois fois la superficie de la construction dans les 4 années 1929 à 1932. Sur la base de 9 mètres carrés par tête, cette construction pourrait abriter 7 millions de personnes. Mais, pendant cette période, la population s'accroîtra de 15 millions et demi, de sorte que, suivant mon calcul, l'insuffisance des logements sera plutôt augmentée que diminuée. » Et Sir Walter Citrine conclut à l'erreur du gouvernement russe d'avoir voulu laisser à l'Etat seul, le soin d'assurer la construction nécessaire au logement de la population.

L'échec de l'expérience soviétique.

c) Il est démontré par les chiffres russes eux-mêmes, dès qu'ils ont été soumis à une interprétation analogue à celle du Président des Trade Unions, qui s'exprime d'ailleurs ainsi au sujet de la situation de l'habitat populaire en Russie :

« Le logement dans ce pays, pour autant que je l'ai vu, est terriblement insuffisant. Il semble que ce soit la règle, plutôt que l'exception pour les ouvriers, d'avoir une seule chambre par famille. Dans les cas que nous avons vus, où ces familles avaient deux pièces ou plus, il s'agissait de circonstances exceptionnelles. Dans un des cas, le locataire était un chef. Dans l'autre, il était membre d'une société coopérative qui avait payé pour ce privilège et qui possédait l'immeuble.

« J'ignore encore combien d'appartements ont été construits, mais je serais bien surpris, si, tout au moins dans les principales villes, ce nombre avait correspondu avec le seul accroissement de la population.

« Les maisons que nous avons vues représentent les dernières conceptions soviétiques. Comment sont-elles ? Ce sont de grands immeubles mal construits, souvent de 5 étages, la plupart du temps sans ascenseur. Ils n'ont généralement pas de bains ni d'eau chaude. Les bains publics les plus rapprochés sont souvent à une distance considérable. Il a peu de facilité, quand il y en a, pour laver le linge. J'ai vu dans plusieurs appartements du linge suspendu dans l'espace dont les enfants étaient censés disposer pour leurs jeux. Un lavabo, une salle de bains privée est l'exception et non la règle.

« Comparez cela avec l'Angleterre. Je sais combien nous avons besoin de nouvelles maisons et d'installations à bon marché pour notre population. Mais la plupart de nos installations modernes comportent au moins des chambres à coucher séparées et des salles de bains privées. Je n'ai jamais vu de W.-C. privé pour une seule famille dans aucune de ces maisons russes, très peu d'espace y est réservé aux vêtements et aux ustensiles de ménage.

« Le Russe moyen ne peut dépenser beaucoup pour son mobilier, d'abord parce que les prix sont trop élevés, ensuite parce qu'il ne saurait où le mettre.

« Les seuls avantages que je peux reconnaître à ces installations modernes russes sont des loyers assez bas, l'électricité généralement à bon marché, et l'utilisation assez répandue du chauffage central... »

Lorsqu'il visite des bâtiments anciens, Sir Citrine fait les plus pénibles constatations. Ici, c'est le manque de moyens

de chauffage, malgré la dureté de l'hiver russe ; ailleurs, c'est un aménagement déplorable, un entretien inexistant ; presque partout, le surpeuplement et l'insuffisance profonde de l'habitation.

Sans doute cette situation si défavorable ne provient-elle pas uniquement des essais de collectivisation tentés par le gouvernement russe : elle est due, pour une part importante, aux difficultés qui gênent ce malheureux pays dans son développement économique et dans son équilibre social, comme aux conséquences désastreuses de la fausseté des idéaux qui dominent ses institutions. Mais l'expérience russe a contribué cependant, pour beaucoup, à mettre en évidence les multiples inconvénients de la collectivisation du logement, qui, parce qu'elle est contraire à l'ordre naturel, risque d'être un remède pire que le mal qu'il veut éliminer.

2. — *L'intervention massive de l'Etat.*

Tout en évitant la collectivisation du logement, dont les inconvénients économiques et sociaux apparaissent très graves, l'Etat peut cependant intervenir très fortement dans le domaine de l'habitat ouvrier en se faisant lui-même constructeur, ou en organisant directement la construction. C'est ce qu'a tenté de réaliser en France la législation dite des « habitations à bon marché ».

L'expérience française des habitations à bon marché.

1) Une importante législation, qui a pour point de départ la loi du 30 novembre 1894, a réglementé l'intervention de l'Etat et des collectivités pour la construction d'habitations à bon marché. La loi Loucheur de 1928 a été, sans aucun doute, l'un des textes importants pris dans ce domaine ; elle

prévoyait la construction en cinq années de 260.000 logements, dont 200.000 maisons individuelles ou collectives à bon marché, et 60.000 logements à loyers moyens, destinés à des personnes de condition relativement aisée.

Cette législation a créé, pour son application, des organismes spéciaux, dont elle a réglementé étroitement les ressources et les opérations.

Les organismes d'habitations à bon marché.

Pour faciliter le développement de ces habitations, la loi a créé des Offices publics, généralement communaux, des Sociétés anonymes ou à forme coopérative et des Sociétés de crédit immobilier.

a) Les Offices publics d'habitations à bon marché sont des établissements publics créés par décret en Conseil d'Etat, à la demande d'un conseil municipal, d'un syndicat de communes ou d'un conseil général. Ils sont gérés par un Conseil d'administration, dont les décisions importantes doivent être approuvées par l'autorité supérieure. Leur capital est constitué par une dotation des conseils ayant demandé leur création à laquelle s'ajoutent parfois des dons et legs. Les offices construisent le plus souvent en vue de la location simple aux ayants droit ;

b) les Sociétés d'habitations à bon marché ont le caractère anonyme ou coopératif et jouissent d'avantages importants en contre-partie de certaines obligations légales. Elles construisent pour la location simple, la location-vente ou la vente au comptant ;

c) quant aux Sociétés de crédit immobilier, ce sont des organismes de crédit à forme anonyme, dont le but est de faciliter l'accession à la propriété, par des prêts hypothécaires

individuels ou des avances aux Sociétés d'habitations à bon marché. Elles ne font aucune opération d'achat ou de construction.

*Les ressources des organismes d'habitations
à bon marché.*

Pour permettre à ces organismes le financement des opérations de construction et de crédit dont elle les a chargés, la loi leur donne la possibilité, pour compléter leurs ressources propres en capital, de recourir à des avances de l'Etat et de contracter des emprunts sur le marché financier.

a) Les avances de l'Etat ont lieu en capital ou sous forme d'annuités.

Les avances en capital sont consenties par l'Etat au moyen de fonds mis à sa disposition par la Caisse des dépôts et consignations ou par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse. La Caisse des dépôts assure elle-même la répartition des fonds entre les organismes intéressés, selon les directives qui lui sont données par la Commission d'attribution des prêts. Le taux de ces avances étant assez faible, l'Etat doit prendre à sa charge la différence entre le taux d'intérêt servi par lui à la Caisse des dépôts, et qui est égal au taux moyen des placements de cette institution, et le taux qu'il exige lui-même des organismes d'habitations à bon marché. Ces avances de l'Etat sont d'ailleurs limitées, tantôt d'après la valeur des immeubles à construire ou aménager, tantôt, en ce qui concerne les Sociétés de crédit immobilier, selon les ressources ou avoirs dont elles disposent. Enfin leur durée ne peut dépasser 40 ans.

Les avances sous forme d'annuités sont moins employées ; elles consistent en ce que les organismes effectuent un

emprunt dont l'Etat assure directement le service ou dont il leur verse les annuités.

b) Quant aux emprunts sur le marché financier que font ces organismes, ils doivent être autorisés par l'Etat, après avis de la Caisse des dépôts. Leur durée ne dépasse pas 40 ans. Depuis 1928, l'Etat prend à sa charge la partie de l'intérêt dépassant 2 0/0.

Les opérations des organismes d'habitations à bon marché.

Ce sont des opérations de construction ou des prêts hypothécaires destinés à faciliter l'accession à la propriété.

a) Les constructions d'habitations à bon marché doivent répondre à des conditions d'hygiène et de confort déterminées par la loi. Elles peuvent faire l'objet de location simple ou même de location-vente.

b) Les prêts sont consentis à des particuliers justifiant de leurs droits aux avantages de la loi et constituant un apport personnel sous forme d'argent, de terrain, de matériaux ou même de travail. Ils sont garantis par une hypothèque de premier rang sur la maison, et par assurance contractée auprès de la Caisse nationale d'assurance en cas de décès qui garantit le remboursement si l'assuré venait à mourir avant l'expiration du prêt. La durée de celui-ci est fixée de telle sorte que son amortissement soit terminé avant l'âge de 65 ans.

Il n'est pas nécessaire d'examiner plus en détail ce système français d'habitations à bon marché, dont l'organisation est bien connue. De cette expérience française, comme des expériences étrangères, se dégagent finalement les conclusions suivantes, dont la politique du logement doit s'éclairer pour la détermination de ses buts généraux et de ses moyens de réalisation.

LES RÉSULTATS DE L'EXPÉRIENCE FRANÇAISE
DES HABITATIONS A BON MARCHÉ (1)

2) Elle a donné lieu à des difficultés financières et techniques, a contribué à l'élimination des initiatives privées, et a présenté certains inconvénients sociaux.

Difficultés financières.

a) Elles ont été signalées par M. G. Risler lui-même, au nom du Conseil supérieur des habitations à bon marché, dès l'année 1936. Il rappelle la réduction importante de l'activité des organismes d'habitations à bon marché et particulièrement des offices publics ; cette réduction est due pour une part, assurément, à la hausse des prix de la construction, que le législateur avait eu le tort de ne pas envisager ; mais la raison essentielle est que la construction des logements par l'Etat et les collectivités publiques pose un grave problème de crédit. En Italie et en Pologne, pays où cette politique a reçu une large application, les pouvoirs publics ont dû reculer devant les charges très lourdes qu'elle entraînait pour les budgets. En France, pour la seule ville de Paris, plus de 2 milliards 500 millions de francs ont été ou devaient être engagés pour la construction par intervention publique de logements à bon marché et à loyer moyen, que ce soit pour le programme antérieur à la Loi Loucheur ou pour le programme d'application de cette loi. L'Etat a versé pour près de 110 millions de francs de subventions et prêté plus de 1 mil-

(1) Il s'agit ici de la construction « directe » par l'Etat ou les collectivités, plutôt que de la construction faite en application de la législation des habitations à bon marché par certains groupes privés ou services publics, pour lesquels les résultats ont été souvent remarquables.

liard 300 millions de francs à taux réduit. Avant même que le programme Loucheur soit terminé, il a dû suspendre, en 1933, le financement de la construction individuelle et collective, et laisser aux organismes le soin de se procurer eux-mêmes sur le marché, les capitaux dont ils avaient besoin.

Sans doute ces difficultés financières auraient pu n'être pas aussi graves, dans une période plus favorable de la vie nationale, et avec une autre organisation du financement. Mais elles sont inévitables dans un système de construction directe ou indirecte par l'Etat, comme l'a montré l'expérience passée.

• *Difficultés techniques : le problème de compétence.*

b) En second lieu, les collectivités sont mal préparées à la direction d'opérations de construction, pour lesquelles elles ne sont pas compétentes. La Cour des comptes a jugé très sévèrement, dans son rapport annuel au chef de l'Etat (1), les opérations effectuées en ce domaine par la Ville de Paris, dont les résultats financiers, pour ne parler que d'eux seuls, ont été très mauvais (1).

Mais ces critiques ne sont pas valables dans tous les cas : les gestions de certains organismes d'habitations à bon marché et les résultats obtenus par eux au point de vue construction sont en effet dignes d'éloge.

Aussi la critique essentielle ne vise-t-elle pas les gestions, mais le principe même du recours systématique à la construction publique, qui constituait en quelque sorte, une solution extérieure au problème, et donc, dans l'ensemble, sans grande

(1) Rapport de 1934. Outre le déficit d'exploitation inscrit au budget de la Ville, la Cour signale, dans les opérations « l'absence de risques pour les tiers auxquels les bénéfices éventuels sont réservés sans partage » et les conséquences financières du recours à une politique de forfait, avec ou sans adjudication.

efficacité. C'est ainsi qu'on en est arrivé à réduire sensiblement la construction privée, rendant de ce fait plus difficile encore une amélioration profonde de l'habitat ouvrier.

Réduction de la construction privée.

c) La troisième conclusion qui se dégage des expériences réalisées est l'inconvénient très grave que présentent les interventions directes des pouvoirs publics, en aboutissant souvent à éloigner du placement immobilier les capitaux privés. Telle n'était probablement pas l'intention du législateur en 1922 ou en 1928 ; mais il a commis l'erreur de considérer le prix de revient et la capacité de paiement des locataires comme deux facteurs ne pouvant pas varier, puisqu'il n'a pas hésité à adopter un système assez rigide de maxima de la valeur locative et du prix de revient, dont la modification ne peut intervenir que par un texte de loi ou un décret.

« Or, dans le prix de revient, si l'on peut fixer arbitrairement
« le coût du crédit, puisque c'est l'Etat qui le fournit, il n'en
« est pas de même du prix des matériaux, du prix de la
« main-d'œuvre et du montant des impôts, dont les fluctua-
« tions ont une répercussion sur le coût de construction (1).
« D'autre part, les salaires, qui sont l'expression de la capa-
« cité de paiement, varient également. Ne pas tenir compte
« de ces variations, c'est rendre très difficile toute collabora-
« tion éventuelle de l'initiative privée, le jour où une amélio-
« ration de la technique de construction lui permet d'envi-
« sager à nouveau comme profitable, la construction de loge-
« ments ouvriers.

« Ce que le constructeur particulier considère, c'est la
« capacité de paiement et le prix de revient tels qu'ils exis-

(1) Videcoq. Thèse, Paris, 1932.

« tent au moment présent, ou tels qu'ils existeront dans
« l'avenir, mais peu lui importe le passé, et c'est ce passé
« que le législateur avait fixé un peu trop fortement par le
« système des maxima.

« Dès lors le problème se pose de la façon suivante : ou
« bien le législateur, en adoptant cette méthode, a eu l'inten-
« tion — improbable d'ailleurs — d'écarter d'une façon défi-
« nitive l'initiative privée et alors il doit envisager un pro-
« gramme de construction qui est à même de satisfaire au
« plus vite les besoins de la classe ouvrière et plus particulièrement de la famille ouvrière, ou bien son intention est
« d'encourager la construction de maisons salubres en coo-
« pérant avec l'initiative privée, et il doit adopter une
« méthode différente qui n'écarte pas celle-ci ». Par la méthode des maxima, le constructeur privé était en effet obligé, pour équilibrer son opération de construction, de demander des loyers très supérieurs à ces maxima, surtout dans le cas d'une hausse sensible du prix des matériaux et de la main-d'œuvre, ne pouvant se résoudre, comme l'ont fait assez souvent les organismes d'habitations à bon marché, à entreprendre une opération déficitaire. Dès lors, aucun grand mouvement de construction ne pouvait naître de l'initiative privée, surtout si les conditions de construction n'étaient pas très favorables, comme il en a été dans les années qui ont précédé la nouvelle guerre.

Mais le législateur aurait pu ne pas adopter ce système trop rigide des maxima, et éviter ainsi, pour une part, les inconvénients précités. Il apparaît cependant mauvais de recourir systématiquement à la construction publique, parce que la construction privée se révèle insuffisante et que la situation de l'habitat dans un pays est défavorable. L'essentiel, dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, est

de rechercher les causes profondes de ces insuffisances, sans craindre de les découvrir dans leur réalité, et d'agir sur elles pour y remédier efficacement. Pour ne l'avoir pas fait, le législateur français en est arrivé à aggraver sans le vouloir leur influence dommageable sur le logement des ouvriers français. L'effort des collectivités étant nécessairement limité par le maximum des charges que pouvaient supporter des budgets déjà lourdement grevés, le but recherché par la législation des habitations à bon marché ne fut que très partiellement atteint, tandis que la construction privée diminuait encore d'importance. Le nombre de logements demeura insuffisant et les taudis subsistèrent. Malgré des efforts financiers et des sacrifices très sensibles, le problème n'a pas été résolu sur le plan de la construction.

Inconvénients sociaux.

d) Mais, ce qui est plus grave, il ne l'a pas été non plus au point de vue social.

On a abouti parfois à faire des familles populaires une catégorie à part, en les logeant semi-gratuitement dans des bâtiments spéciaux, au lieu de leur donner le moyen de se loger correctement comme il leur convenait.

Par ailleurs, on n'a pas enlevé à certains éléments de la population ouvrière, la conviction qu'ils avaient de ne devoir consacrer à leur logement qu'une part très faible de leurs ressources ; beaucoup de familles se sont désintéressées de la question du logement, qui devenait pour elles une charge au lieu d'être un élément de joie et de bonheur.

Enfin, un certain nombre de locataires d'habitations à bon marché, avaient pris l'habitude, avant guerre, de ne pas payer leurs loyers : certains s'imaginaient être chez eux parce

qu'ils étaient logés par des collectivités. De ce fait, et pour d'autres faits similaires, la Ville de Paris a dû, en 1938, inscrire à son budget un déficit important. Dans son rapport fait en 1936 au nom du Conseil supérieur des habitations à bon marché, M. Risler relève la progression constante des retards dans le remboursement des sommes dues par les emprunteurs et les difficultés rencontrées dans l'exercice des poursuites contre les débiteurs de mauvaise foi. Il évalue à 60 millions les sommes dues aux sociétés de crédit immobilier par des bénéficiaires de prêts à bas intérêt pour l'accession à la propriété, qui se sont dispensés de les verser, pour la plupart, dans l'espoir inadmissible d'obtenir de larges réductions d'annuités dont le taux leur était déjà très favorable (1). La situation était telle, que la même personnalité ne cachait pas sa crainte d'une « cessation des paiements d'un nombre important de sociétés de crédit immobilier, placées dans l'impossibilité de faire face à leurs échéances envers la Caisse des dépôts et consignations, qui leur avait prêté des fonds » (2).

Ainsi, l'expérience passée montre avec évidence les inconvénients que présente, tant au point de vue de la construction elle-même, que sur le plan financier et surtout social, une politique de recours systématique à l'intervention de l'Etat et des collectivités pour la construction ouvrière.

On peut alors penser qu'il faut s'orienter dans la direction contraire en renonçant à toute intervention des pouvoirs publics, et laisser à l'initiative privée le soin d'assurer à elle seule la solution du problème.

(1) M. Risler évalue à moins d'un tiers des cas, les retards dus au chômage complet.

(2) Il faut reconnaître cependant que l'atmosphère sociale de l'avant-guerre est responsable pour une bonne part de ces retards de paiement souvent sans excuse.

L'ACTION DE L'INITIATIVE PRIVÉE SEULE

Le simple examen des raisons qui expliquent la mauvaise situation de l'habitat ouvrier en France, permet de conclure à l'impossibilité actuelle d'une solution laissant à l'initiative privée la charge d'assurer par ses propres moyens le logement ouvrier. L'intervention de l'Etat est indispensable tant dans le domaine juridique et fiscal, que pour l'amélioration du crédit à la construction, le développement des ressources ouvrières et la création de l'atmosphère politique et économique nécessaire. Enfin elle s'impose encore en raison des nécessités de l'urbanisme.

Aussi est-ce vers une coopération des particuliers et des pouvoirs publics qu'il faut s'orienter par la simple force des éléments en jeu.

LA COOPÉRATION DES PARTICULIERS ET DES POUVOIRS PUBLICS

Cette coopération, qui apparaît comme la solution se dégageant de l'expérience passée et des circonstances présentes, doit être mise en jeu par un service d'Etat chargé d'une politique du logement ouvrier, et en déterminant les buts et les moyens de réalisation.

1. — *Un Service d'Etat et une politique du logement ouvrier.*

UNE POLITIQUE DU LOGEMENT OUVRIER

1° Elle est indispensable dans la situation actuelle de l'habitat ouvrier ; elle doit s'intégrer, avec la politique du loge-

ment rural, dans une politique générale du logement qui s'impose en France. Ce ne sont pas en effet des mesures éparses, une action dispersée, qui peuvent assurer la rénovation de l'habitat dans ce pays. Mais pour être réelle et efficace, cette politique du logement ouvrier doit être prise en charge par un organisme d'Etat spécialisé, secondé régionalement s'il y a lieu, et qui soit à même d'en préciser les buts et d'en assurer la réalisation, en collaboration avec les branches professionnelles intéressées, existantes ou à créer.

UN SERVICE RESPONSABLE

2° Son existence est aussi nécessaire pour l'habitat ouvrier que pour le logement rural. Cette nécessité n'a pas échappé aux pouvoirs publics actuels, puisqu'ils ont créé, à l'Equipe-ment national, un service spécial chargé des questions de logement, et qui porte le nom de « Direction des organismes de la construction immobilière ». Ce nom laisse espérer que ce service d'Etat va assurer la coordination des organismes d'Etat ou privés qui, de près ou de loin, ont à se préoccuper du problème de l'habitat.

Avant la guerre, avaient été créées diverses commissions, le plus souvent départementales, dont les unes s'occupaient de l'aménagement et de l'extension des villes et villages, les autres de questions d'hygiène, d'autres encore d'habitations à bon marché. Il est bien évident que la situation actuelle du logement ouvrier ne saurait s'accommoder de l'action dispersée et plus ou moins efficace de ces nombreux organismes; une politique du logement n'a de véritables chances d'aboutir en France, que si l'unité de la conception des réformes et de la direction générale et technique du mouvement de rénovation est assurée; ce n'est pas l'application d'un principe ou d'une

doctrine, mais la conséquence d'une situation, d'une réalité. L'unité de direction est nécessaire encore pour assurer dans toute la France l'exécution d'enquêtes sérieuses et rapides sur la situation exacte de l'habitat ouvrier, en ce qui concerne particulièrement l'insalubrité et le surpeuplement ; ces enquêtes doivent aboutir à une détermination approximative des besoins en logements dans le pays.

L'existence d'un service d'Etat est justifiée, en outre, par la gravité des mesures qui sont à prendre et leur incidence sur la vie économique et sociale du pays ; les problèmes en jeu mettent directement en cause la responsabilité de l'Etat, qui a le devoir rigoureux d'assurer aux familles les conditions de vie nécessaires à leur développement et à leur épanouissement. L'Etat n'est pas seulement en effet le gardien de l'ordre : il doit faire en sorte que découle des lois et institutions, et de l'organisation du pays, la prospérité tant publique que privée. Il doit veiller au bien de la communauté, en se préoccupant d'une manière spéciale de ceux dont la condition est modeste et dont il doit s'efforcer d'améliorer le sort. Son intervention étant indispensable à la rénovation de l'habitat ouvrier français, qui présente une grande importance pour la vie des intéressés et la prospérité du pays, il ne peut en aucun cas la refuser.

2. — *Buts de la politique considérée.*

Le but poursuivi est donc la rénovation du logement des ouvriers français, au moyen de constructions nouvelles et d'améliorations apportées aux habitations existantes. Mais la politique du logement ouvrier doit tendre aussi à réaliser l'accession à la propriété du plus grand nombre possible de familles, en raison des avantages très appréciables qu'elle présente par rapport au logement assuré par des tiers : constructeurs, employeurs ou collectivités.

La primauté de l'accession à la propriété.

1° Il n'y a pas à rappeler les avantages de la propriété familiale de la maison d'habitation et éventuellement du jardin qui sont indiscutables tant ils sont évidents. L'influence du développement de cette propriété sur la paix sociale d'un pays et sur la prospérité de ses familles n'est plus à démontrer, et la psychologie française lui est merveilleusement adaptée. C'est là la meilleure défense de ce droit naturel de propriété, si souvent contesté par des doctrines erronées, et dont « l'abolition, loin de servir les intérêts de la classe ouvrière, « ne pourrait que les compromettre gravement et rendre la « situation des ouvriers plus précaire, en leur retirant la libre « disposition de leur salaire, et en leur enlevant par le fait « même tout espoir et toute possibilité d'agrandir leur « patrimoine et d'améliorer leur condition ». Ce sont les termes mêmes d'un document dont on est obligé, même en dehors de toute considération religieuse, de reconnaître la profonde sagesse et la valeur toujours actuelle : la lettre du Pape Léon XIII sur « la condition des ouvriers ».

Sans doute cette accession à la propriété, dont le droit ne peut être contesté aux ouvriers et dont la réalisation est si désirable pour eux, rencontre certaines difficultés, telles la fixation qu'elle impose, au moins pour un temps, aux familles ouvrières : mais il n'y avait pas là, même dans le régime économique instable de l'avant-guerre, un obstacle insurmontable, puisque de nombreuses familles ont pu en triompher.

Il faut espérer que dans l'avenir la question se posera de moins en moins, puisqu'enfin l'économie tend à devenir plus humaine et qu'elle doit exister pour l'homme et non l'homme pour elle. La propriété de la maison familiale suppose encore que la famille ouvrière dispose des ressources nécessaires à son

acquisition. Cette condition, si simple en apparence, exige cependant une réorganisation complète de la vie économique du pays et surtout de ses institutions sociales, qui permette une juste répartition de richesses suffisamment abondantes. Il est indispensable que ceux qui doivent demander au seul travail tout ce qui est nécessaire à la vie, puissent prélever sur leurs salaires, par leur industrie et leur épargne, le prix d'un logement convenable et adapté à leurs besoins. Cela suppose, assurément, une situation favorable de l'économie, et une équité de la répartition, dont l'Etat a pour devoir rigoureux de promouvoir la réalisation.

LA CONSTRUCTION D'IMMEUBLES A LOYERS

2° Mais sans doute ne sera-t-il pas possible de réaliser dans tous les cas l'idéal que constitue l'accession de l'ouvrier à la propriété de son logement, soit en raison de conditions de travail particulières, soit par l'effet d'une opposition d'esprit que les meilleurs arguments n'auront pu vaincre, ou pour d'autres motifs encore... La politique du logement ouvrier doit alors prévoir et faciliter la construction d'immeubles à loyers en en laissant, en principe, l'exécution à l'initiative privée, possesseurs de capitaux isolés ou groupements d'épargnants.

LE LOGEMENT PAR L'EMPLOYEUR

3° Dans d'autres cas, il faut recourir au logement par l'employeur. Les entreprises minières, les chemins de fer, l'Etat lui-même, et de nombreuses sociétés industrielles ou commerciales assurent le logement de leur personnel. L'exemple des chemins de fer est un des plus intéressants. Ils ont construit à l'intention des cheminots plus de 33.000 logements, répartis sur l'ensemble du territoire et qui ont entraîné des dépenses

supérieures à un milliard de francs. Cette intervention particulièrement importante est due, pour une bonne part, aux difficultés qu'a éprouvées le personnel pour se loger notamment dans certains grands centres ferroviaires, créés parfois dans des régions rurales dont les ressources en logements étaient minimes.

Mais elle a été rendue nécessaire aussi, en raison de la crise du logement qui a sévi en France après guerre, même dans des cas où l'habitation devait être assurée dans des villes assez importantes. Il est probable qu'à l'avenir les chemins de fer français auront encore à se préoccuper du logement de nombreux agents, et en particulier de ceux qui sont astreints à demeurer dans les installations mêmes du chemin de fer ou dans un périmètre très faible. Mais il est souhaitable que leur intervention directe se limite, autant que possible, à ces cas de force majeure, encore qu'il faille reconnaître qu'elle ne présente pas les mêmes inconvénients que celle des autres entreprises industrielles ou commerciales, en raison de l'esprit professionnel, assez particulier, des cheminots français.

Hors ces cas spéciaux, il est désirable que le logement des ouvriers ne soit pas assuré directement par l'employeur, principalement en raison de l'état actuel des esprits. Ceci ne diminue d'ailleurs en aucune façon le mérite d'industriels qui ont eu grand souci des conditions de vie de leurs ouvriers, et ont voulu les améliorer en mettant à leur disposition des logements convenables payés à un prix très faible. Mais il semble préférable socialement que les familles ouvrières, tout comme les autres, aient l'initiative et la liberté qui sont normales en cette matière, la première chose étant de mettre à leur disposition des ressources suffisantes.

**Le logement par les collectivités :
rôle des organismes d'habitations à bon marché.**

4° La construction de maisons ouvrières par les collectivités elles-mêmes ne doit être employée qu'à défaut de toute autre solution et si vraiment il n'y a pas d'autre moyen d'amélioration, par exemple dans certains cas spéciaux. Les opérations des organismes d'habitations à bon marché existants doivent cesser de constituer vis-à-vis de l'initiative privée, une concurrence qui gêne ou élimine sans pouvoir remplacer, mais devenir au contraire une activité d'exemple ou d'appoint qui la suscite et la complète (1). Il faut que ces opérations s'équilibrent financièrement, que les logements soient loués à un prix normal, la solution étant de donner à chacun des ressources lui permettant de payer à son prix un logement suffisant.

Ainsi les organismes existants auront un rôle à jouer; ils pourront d'ailleurs être chargés, à l'avenir, du logement de ceux qui, ne possédant aucune compétence professionnelle, n'ont pas de ressources stables; ceci en attendant que l'organisation professionnelle et le développement de la préparation au métier portent tous leurs fruits.

Favoriser le développement de la construction et améliorer l'habitat ouvrier, tout en assurant, autant qu'il est possible, l'accession à la propriété de la maison familiale, tels sont donc les buts essentiels que doit poursuivre la politique du logement ouvrier en France.

3. — Moyens de réalisation.

La Politique du logement ouvrier doit tout d'abord poser le principe du paiement du logement à son prix, et en assurer

(1) P. Kula. *Rapport sur la restauration de l'habitat* (mai 1941).

l'application. Il lui faut ensuite se réaliser par des mesures d'ordre social, relatives aux ressources ouvrières, d'ordre technique, touchant à la construction, et par des dispositions fiscales appropriées. Il lui faut enfin agir sur le plan financier et tendre, au point de vue moral, à modifier des habitudes de consommation nées d'une conception erronée de l'importance et de la valeur du logement.

Le principe du paiement du logement à son prix et le problème des loyers.

PAIEMENT DU LOGEMENT A SON PRIX

1° Le logement doit être payé à son prix, que l'on en soit locataire ou que l'on veuille en devenir propriétaire. Tel est le principe de bon sens qu'il est nécessaire de poser en premier lieu. Il faut renoncer à chercher la solution du problème en procurant du logement au-dessous du cours normal ou en le transformant en un service public. Chacun doit disposer de ressources suffisantes et en consacrer au logement une part convenable.

LE PROBLÈME DES LOYERS : LA RÉVISION DE LA LÉGISLATION

2° L'application de ce principe exige donc, en particulier, la révision de la législation sur les loyers. Il faut tenir compte, en effet, de la situation actuelle, où le logement ouvrier est assuré en grande partie par des propriétaires (particuliers ou collectivités) d'immeubles à loyers dont il faut assurer la rentabilité, pour mener à bien une politique de rénovation de l'habitat ouvrier. Si l'Etat ne garantit pas la sécurité du placement immobilier, il sera obligé d'assurer lui-même le logement et de se faire constructeur, à défaut de l'initiative privée. On sait les inconvénients de cette intervention directe. La révision de la législation sur les loyers est donc indispensable.

Mais la situation très difficile de nombreuses familles et l'accroissement rapide des dépenses d'alimentation rendent impossible, pour le moment, une telle mesure, sauf peut-être pour les familles dont le revenu dépasse un certain taux et qui payent un loyer sans rapport avec la valeur des locaux occupés et l'importance des ressources dont elles jouissent. Dans l'ensemble, il est certain que les circonstances présentes empêchent absolument l'application générale du principe ainsi établi, dont la réalisation ne pourra d'ailleurs intervenir d'une façon complète qu'une fois résolus les autres problèmes se rapportant à la question du logement, et spécialement celui des ressources des familles ouvrières.

Les ressources ouvrières.

LA NÉCESSITÉ DE LEUR SUFFISANCE

1^o Pour vivre dans des conditions honorables et payer le logement dont elle a besoin à son prix, il est indispensable que la famille ouvrière dispose de ressources suffisantes.

Dans une économie bien organisée, le chef de famille doit avoir la possibilité de fournir, à un taux de salaire convenable, un travail d'une durée raisonnable et adaptée aux conditions économiques. Il lui faut une rémunération lui permettant de pourvoir à sa subsistance, mais aussi à celle des siens : si le salaire doit correspondre de toute évidence à la qualité du travail fourni, il doit être adapté, tout aussi bien, à la situation familiale de celui qui le reçoit. « Assurément, les autres membres de la famille, chacun suivant ses forces, doivent contribuer à son entretien, ainsi qu'il en est, non seulement dans les familles d'agriculteurs, mais aussi chez un grand nombre d'artisans ou de petits commerçants. Mais il n'est aucunement permis d'abuser de l'âge des enfants et de la faiblesse des

femmes. C'est à la maison avant tout, ou dans les dépendances de la maison, et parmi les occupations domestiques, qu'est le travail des mères de famille. C'est donc par un abus néfaste, et qu'il faut à tout prix faire disparaître, que des mères de famille, à cause de la modicité du salaire paternel, sont contraintes de chercher hors de la maison une occupation rémunératrice, négligeant les devoirs tout particuliers qui leur incombent, avant tout l'éducation des enfants. Aucun effort ne doit donc être épargné en vue d'assurer aux pères de famille une rétribution suffisamment abondante pour faire face aux charges normales du ménage». Que ce problème des ressources se soit posé encore jusqu'à nos jours, c'est là l'effet des erreurs fondamentales qui ont marqué depuis de nombreuses années, la vie politique et les institutions économiques et sociales de la France et d'autres pays, erreurs dont des esprits éclairés dénonçaient dès le siècle dernier les pernicioeux effets. Sans doute cette condition de revenus suffisants déborde-t-elle largement le cadre d'une politique du logement ; mais sa réalisation, qui n'est d'ailleurs pas si difficile dans un pays sagement organisé, est indispensable aux succès d'un mouvement de rénovation de l'habitat (1).

Il est certain que les circonstances actuelles de la vie économique française ne permettent pas de satisfaire entièrement à cette exigence. Dans l'avenir même, l'équilibre entre le pouvoir d'achat des ouvriers, et le coût de la vie et en particulier de la construction, ne peut se faire que dans un délai plus ou moins long, et au prix de nombreux efforts. Le sys-

(1) Le but à atteindre est que la famille ouvrière puisse payer à son prix un logement convenable, en abandonnant de 12 à 15 % de ses ressources, ce qui est une proportion normale, tout en s'assurant avec les 85 ou 88 % restant, des conditions de vie raisonnables et suffisantes.

tème des allocations-logement actuellement à l'étude à l'Equipement national, doit permettre cependant d'apporter à l'habitation ouvrière, les améliorations qu'appellent d'urgence sa situation très défavorable aussi bien que la justice sociale et les intérêts mêmes du pays.

LES ALLOCATIONS DE LOGEMENT :

2° Leur but est de fournir à la famille ouvrière, comme d'ailleurs à toute famille n'ayant que des revenus modestes, tant que dureront des conditions économiques ne permettant pas de leur assurer un pouvoir d'achat suffisant (1), une aide financière leur donnant la possibilité de payer à son prix un logement convenable dont elles sont locataires ou dont elles sont en passe de devenir propriétaires. Les allocations-logement sont le complément naturel des allocations familiales ; elles sont constituées et payées comme elles par les Caisses de compensation. Leur montant, qui varie avec le nombre des enfants, est adapté aux conditions régionales, et tient compte, autant qu'il est possible, de l'évolution du pouvoir d'achat et du coût de la construction. Elles ne sont versées qu'aux familles bénéficiaires des allocations familiales, tirant leurs principaux moyens d'existence d'une seule activité professionnelle, ceci pour encourager les mères à rester au foyer. Ces familles doivent avoir au moins deux enfants à charge au sens de la législation des allocations-familiales : c'est là une condition provisoire, qui tend à établir une priorité pour les ménages ayant plusieurs enfants ; c'est en effet pour ces ménages que le problème du logement se pose avec le plus d'acuité, et ce sont eux qu'il faut loger correctement en premier. Il faut en outre que le logement, au paiement duquel

(1) En particulier par rapport au coût de la construction.

les allocations sont obligatoirement affectées, réponde à certaines conditions d'habitabilité et d'hygiène que les caisses de compensation ont le droit de contrôler par un personnel assermenté spécial. C'est là un des éléments les plus nécessaires au bon fonctionnement du système des allocations-logement, car la loi n'aboutit pas au but désiré si les bénéficiaires ne sont pas bien logés. D'autre part, la collectivité assumant une part du prix du logement, il est normal qu'elle y mette des conditions d'ordre social. Enfin les bénéficiaires de l'allocation ont l'obligation de fournir un effort financier suffisant. « Ainsi, les allocations-logement poursuivent plusieurs objets ; elles sont, pour des familles qui ont fait un effort pour se bien loger, une diminution du prix du logement, tout en encourageant dans l'ensemble de la population, le désir d'un logement convenable. Elles permettent aux propriétaires qui ont le souci de construire et d'entretenir convenablement leurs immeubles, d'obtenir des loyers en rapport avec les prestations fournies ; elles incitent les propriétaires qui construiront à l'avenir, pour eux-mêmes ou pour les autres, à se plier aux règles d'hygiène et d'habitabilité exigées pour l'attribution de l'allocation » (1).

Les allocations ne sont nullement contraires à la dignité des familles intéressées ; elles ont en effet le caractère d'une aide financière provisoire, rendue nécessaire en leur faveur par des conditions économiques défavorables que la politique doit tendre à modifier, et qui ne saurait en aucun cas faire écarter la véritable solution du problème : un pouvoir d'achat suffisant des familles, par rapport au coût de la vie et en particulier au prix d'un logement digne d'elles. Ces alloca-

(1) Travaux de la « Commission d'étude pour les questions relatives à l'habitation et à la construction immobilière ». Equipement national.

tions peuvent d'ailleurs, à certaines conditions, être constituées assez rapidement, compte tenu du délai nécessaire à leur établissement dont les modalités doivent être mises au point par le Service d'Etat responsable du logement ouvrier (1).

Une application partielle du système peut être envisagée dans un avenir rapproché ; elle permettrait aux familles les plus intéressantes de prendre leur juste part des logements existant actuellement, sans réduire les ressources qu'il leur faut normalement consacrer aux dépenses vitales de nourriture et de vêtement. Lorsque les possibilités de construction redeviendront normales, l'application de ce système pourra recevoir une grande extension et jouer à plein en faveur de l'accession à la propriété.

Les mesures d'ordre technique relatives à la construction et à l'aménagement du logement ouvrier.

Toutes les mesures relatives aux ressources des familles ouvrières et à l'application du principe du paiement du logement à son prix seraient peu efficaces, si elles ne s'accompagnaient au point de vue technique, d'une politique de la construction tendant à en faciliter le développement et à en réduire le coût. Avant d'examiner les aspects de cette politique, il est utile d'en préciser tout d'abord la portée. Deux observations doivent être faites à cet égard, l'une relative aux transports, l'autre au décongestionnement urbain.

(1) La Délégation générale à l'équipement national y travaille actuellement.

REMARQUES PRÉALABLES

Difficulté des transports après guerre.

a) Un certain temps sera nécessaire pour la reconstitution des transports après guerre. Les moyens disponibles seront sans doute affectés, de préférence, aux produits de première nécessité. Le transport des matériaux inertes et pondéreux devra passer bien après. Si l'on veut cependant développer la construction après guerre, il faudra songer à modifier, au moins pour un temps, la technique, en recourant, autant qu'il est possible, à des matériaux pris à des sources voisines.

Décongestionnement urbain.

b) En second lieu, il est nécessaire de rappeler que la politique du logement doit intervenir dans le cadre des mesures d'urbanisme et ne pas entraver le décongestionnement des villes par une construction urbaine massive. Elle doit favoriser, au contraire, l'habitat hors des villes, et s'adapter aux mesures de décentralisation industrielle qui peuvent être prises à l'avenir.

Ces remarques faites, il est possible d'envisager les aspects techniques d'une politique de la construction ouvrière.

Elle doit viser à réaliser un contrôle éventuel du marché des terrains et à développer la coopération dans les opérations de construction, tout en prenant les mesures de technique architecturale qui peuvent concourir à la réalisation de ses buts.

CONTRÔLE ÉVENTUEL DU MARCHÉ DES TERRAINS

1) La politique de construction doit prévoir un contrôle du marché des terrains, pour limiter la spéculation qui peut

résulter d'une reprise de l'activité immobilière. Le simple contrôle des prix risque d'être à cet égard insuffisant. En particulier, la famille ouvrière désirant acheter un terrain pour construire la maison familiale, peut se trouver désarmée devant les exigences des possesseurs, qui tout en restant officiellement dans les limites légales, peuvent n'accepter de vendre qu'à des prix officieux plus élevés.

L'intervention des collectivités ou organismes publics devient alors nécessaire ; ils peuvent jouer le rôle d'intermédiaire obligatoire entre possesseurs de terrains et acheteurs éventuels, et même obliger ceux-là, dans le cas de terrains inemployés, à en réaliser la vente. Ils doivent donc disposer éventuellement d'un véritable droit de préemption.

Mais il est certain que le retour à la stabilité monétaire aura, dans ce domaine, les meilleurs effets. D'autre part, le marché des terrains peut être élargi par la réalisation, lorsqu'elle est possible, de parcelles appartenant au domaine privé des communes et par des expropriations d'immeubles insalubres ou des expropriations pour plus-value. En Angleterre, le gouvernement central a toujours veillé à ce que les communes mettent des emplacements bien situés à la disposition des familles modestes désirant construire.

RÔLE DE LA TECHNIQUE ARCHITECTURALE

2) La technique architecturale doit s'efforcer de donner à la construction un prix de revient aussi bas que possible, tout en lui conservant une qualité suffisante. Elle peut y arriver tout d'abord par la mise au point de procédés nouveaux de construction. Mais ceci suppose, finalement, la mise en œuvre de matériaux nouveaux, généralement étrangers à la région. Or il est peu probable, qu'au moins au début, les transports de matériaux pondéreux soient régulièrement assurés.

Standardisation limitée.

a) La standardisation est souvent considérée comme un remède souverain. On croit que l'on peut appliquer aux choses immobiles et réparties en un point quelconque du territoire, le bénéfice reconnu de méthodes adaptées à la fabrication d'objets mobiles, se déplaçant eux-mêmes ou facilement transportables (1). Or pour standardiser, il faut organiser en des lieux particulièrement adaptés au point de vue de l'énergie, de la main-d'œuvre, des matières premières et des transports, des centres de fabrication en grande série.

Pour la maison, deux cas peuvent se présenter : ou l'on essaie d'organiser la fabrication en série de la maison complète, ou l'on ne s'attache qu'à quelques-uns de ses éléments. Dans le premier cas, on peut abaisser le prix de revient à la condition de s'orienter vers des solutions d'extrême légèreté, afin de ne pas supprimer par le prix du transport le bénéfice de la série. Dans le second cas, deux questions se posent : celle du gros œuvre et celle des matériaux d'équipement. Pour le gros œuvre, les considérations de transport empêchent de songer à la standardisation. Au contraire, pour les travaux d'équipement intérieur fixe, qui ne font qu'un appel modeste au transport, la standardisation peut être poussée très loin et procurer de grands avantages. On doit l'employer pour tout ce qui n'est pas proprement local : appareils sanitaires, tuyauterie, canalisations et appareillage électrique, parquetage, quincaillerie. Au delà, la standardisation est mauvaise ; inaugurée avant 1939 par des groupements de fabrication de ciment, de chaux ou de tuiles, elle a conduit, sans avantages appréciables, à la ruine délibérée de toute une petite

(1) U. Cassan. *Rapport sur une politique du logement*, Paris, 1941.

industrie locale autrefois disséminée harmonieusement dans tout le pays.

Considérations des facilités d'entretien.

b) Il ne faut pas les oublier dans le calcul du prix de revient. Or, les procédés de construction dans lesquels interviennent, soit des produits synthétiques autres que ceux qui ont fait leur preuve au cours des âges, soit des systèmes de montage ou d'assemblage en matériaux hétérogènes demandent un entretien fréquent et minutieux. Il n'est pas douteux que si l'on suppose deux maisons identiques, l'une construite en matériaux traditionnels, l'autre en matériaux nouveaux, la valeur marchande de cette dernière s'écartera plus que la première de son prix de revient.

Etudes techniques.

c) L'une des premières réalisations de la politique du logement ouvrier peut être précisément l'entreprise, en collaboration avec les organismes professionnels intéressés, d'études techniques poussées, comportant l'établissement de plans économiques de construction, exigeant pour un volume construit déterminé le minimum de matériaux et de main-d'œuvre ; la recherche des formes simples paraît, à ce sujet, la meilleure source d'économies, ainsi d'ailleurs que l'adaptation aux conditions locales. « L'économie est alors particulièrement « sensible pour la maçonnerie, la couverture, la char-
« pente (1). Pour cette dernière en particulier, le mode de
« construction doit varier avec les régions ; dans un pays de
« bois, on pourra prévoir la suppression des murs de refend

(1) U. Cassan. *Rapport précité.*

« et le développement de la charpente ; dans une région où
« le bois est rare et cher, on pourra au contraire multiplier
« les refends et, par la suppression des fermes, réduire au
« minimum la charpente.

« Une autre économie du plan consiste à supprimer ou à
« diminuer les surfaces parasites : dégagements, couloirs,
« vestibules, etc... ; ce qui compte, c'est la surface utile,
« c'est-à-dire celle des pièces dans lesquelles on vit et non
« pas celles dans lesquelles on circule momentanément.

« Enfin une autre économie très sensible est obtenue par
« une répartition des pièces qui simplifie en la réduisant au
« strict minimum, l'intervention des corps d'état secondaires.
« C'est ainsi par exemple que l'on groupe avantageusement
« les pièces d'eau (cuisine, buanderie, douche, etc...) pour
« réduire au minimum les longueurs des alimentations et évacuations.

« En dehors des questions intrinsèques, les conditions
« locales peuvent aussi se répercuter sur l'économie du plan.
« Celui-ci peut varier suivant la position de la maison par
« rapport aux réseaux extérieurs de gaz, d'électricité, d'eau,
« d'évacuations. En terrain plat ou humide, il y a peut-être
« intérêt à augmenter la surface bâtie et à supprimer les
« caves. En terrain en pente ou sec, dans une région où la
« main-d'œuvre grossière n'est pas chère, on peut au contraire
« prévoir des caves, etc...

« En résumé, un grand nombre de considérations, les unes
« intrinsèques, les autres fonctions des conditions locales,
« peuvent donc agir sur l'économie du plan. C'est en en
« tenant compte et en les étudiant très attentivement dans le
« détail que l'on arrive à baisser sensiblement le prix de
« revient », ce qui présente un intérêt particulier dans le cas
de logements destinés à des familles modestes.

Utilisation des matériaux locaux.

d) Les études techniques précitées doivent prévoir l'utilisation maxima des matériaux locaux ou d'origine régionale. Même si les transports de matériaux pondéreux sont faciles après guerre, ce qui est improbable au début, il vaut mieux éviter, autant que possible, de recourir à ces transports, tant ils augmentent le prix de revient. D'ailleurs la nécessité imposera sans doute au départ l'emploi de matériaux pris à une source voisine. Ainsi les conditions techniques et celles d'économie, orientent vers la recherche de plans simples traditionnels, et vers l'utilisation maxima de ces matériaux. Ceci est une chance qu'il faut bien se garder d'éliminer. « Une maison
« traditionnelle est un fait matériel; c'est le fruit d'une mise
« en œuvre de produits du sol et d'un emploi concerté de ces
« produits d'après les techniques qu'une longue expérience a
« consacrées. On a souvent reconnu, par ailleurs, que le
« matériau local ainsi œuvré résiste beaucoup mieux que le
« matériau importé ». Une maison traditionnelle est un fait social : elle correspond au genre de vie des habitants d'une région; elle est même souvent un instrument de travail pour l'ouvrier à domicile, ou pour celui qui s'y adonne à une activité secondaire.

Elle est encore un fait esthétique et un fait spirituel. Il ne faut pas uniformiser, internationaliser les maisons. « Ce serait gaspiller, au lieu de l'enrichir, un patrimoine de valeurs héréditaires, qui est le gage de notre personnalité et de notre durée ». Ce qui ne veut pas dire qu'il faut négliger les avantages de la technique moderne, et le confort qu'ils peuvent apporter dans l'habitation. « Elle trouvera un large champ d'application, d'abord chaque fois qu'elle améliorera l'hygiène des habitants, ensuite quand elle diminuera l'effort de ces

derniers devant les tâches quotidiennes, enfin, dans la mesure qu'il faut chiffrer, où elle peut diminuer le prix de revient par la standardisation sans agir sur les facteurs précités, et surtout pour l'équipement intérieur fixe de l'habitation. »

Enfin, il faut s'attacher, pour les maisons d'une région déterminée, à dégager les caractères dominants qui s'y répètent avec une certaine fréquence et qui s'expliquent souvent pour des raisons de climat, de situation, toujours valables; ainsi, les maisons d'ouvriers ou de paysans ont des murs aveugles au nord dans la vallée du Rhône, à cause du vent; ailleurs, le pignon ouest est revêtu d'ardoises ou de bardeaux, et fait en briques ou en pierre, les autres étant en pan de bois, à cause de la pluie, etc... Ce sont des constantes dont il est raisonnable de tenir compte.

Parallèlement, et dans un autre domaine, doivent être prévus l'aménagement des logements existants dans les villes et la destruction des immeubles insalubres. Là politique du logement ouvrier doit en déterminer les modalités.

LES COOPÉRATIVES DE CONSTRUCTION

3) Le groupement des constructeurs ou entrepreneurs de travaux immobiliers présente de nombreux avantages. Il permet des économies sensibles dans l'achat des terrains, l'acquisition des matériaux, l'établissement des plans de travaux, et même dans la mise en œuvre, tout en assurant des constructions ou aménagements bien conçus grâce à l'intervention d'un architecte aux frais communs.

La France a fait, après la Grande Guerre, une longue expérience à ce point de vue, pour la réparation des dommages de guerre; les sociétés coopératives créées à cet égard ont rendu de grands services, en se chargeant pour leurs adhérents

d'opérations pour lesquelles ils n'avaient aucune compétence, et qu'elles-mêmes ont fait exécuter à bien meilleur compte.

A l'étranger, ont été créées des coopératives qui se chargent de faire construire des maisons attribuées ensuite aux souscripteurs de leurs actions, dans des conditions préalablement établies.

Il semble donc que la formule de coopération soit à même de donner de bons résultats, en particulier pour la réduction du coût de construction. Son utilisation est nettement indiquée pour la reconstruction, dans les grandes villes, des îlots reconnus insalubres. Il y a un intérêt évident à confier, sous le contrôle de l'Etat, la démolition et la reconstruction de chaque îlot à une association constituée par les propriétaires de cet îlot, ce groupement se substituant aux intéressés pour toutes les opérations nécessaires.

C'est au service d'Etat responsable du logement ouvrier qu'il appartient, en définitive, d'assurer le développement de la coopération dans les travaux immobiliers qui l'intéressent, si cela est conforme à la politique générale adoptée.

Toutes ces mesures relatives à la construction doivent exercer une action profonde et efficace sur les causes techniques de l'insuffisance actuelle de l'habitat ouvrier français, et diminuer ou même écarter leur influence défavorable. Elles concourent à diminuer sensiblement le coût des matériaux et de la construction, et à faciliter ainsi, le moment venu, l'entreprise des travaux immobiliers qui seront nécessaires. La technique architecturale, en particulier, peut donner à la construction ouvrière un prix de revient aussi bas que possible, tout en lui conservant une qualité suffisante. Il est incontestable, cependant, que le prix de revient dépend de conditions dépassant largement le domaine du logement ouvrier, et qui tiennent à la situation générale de la France, et spécialement à la valeur de sa vie économique dans l'avenir.

La détente de la fiscalité.

Une fiscalité excessive se fait tort à elle-même, car elle gêne le développement et la reconstitution de la matière imposable. Elle est anti-sociale, ce qui est plus grave, si elle rend difficile ou impossible l'accession à la propriété des familles nombreuses disposant de modestes ressources, et d'une façon plus générale, si elle compromet le succès d'un mouvement de rénovation du logement des ouvriers français. Certes, on ne saurait sous-estimer l'importance et la complexité des problèmes financiers qui se poseront en France après cette guerre ; mais l'intérêt social très élevé de la propriété familiale, et de la rénovation de l'habitat ouvrier, ne peut être mis en échec par des considérations fiscales même justifiées — et elles le sont très souvent, — d'autant plus que l'essor économique qui peut résulter du développement de la construction et des travaux immobiliers permettra à l'Etat de compenser largement les sacrifices consentis au départ. Besoins fiscaux et nécessités sociales ne sont donc pas inconciliables.

Dès lors, les mesures à prendre doivent agir sur les causes fiscales de la situation défavorable du logement ouvrier, c'est-à-dire tendre à supprimer l'obstacle que constituent pour l'accession à la propriété, les impôts existants, et pour la construction en général, le taux souvent excessif des taxes sur la propriété bâtie, et les défauts d'établissement de la cote mobilière.

MESURES FISCALES EN FAVEUR DE L'ACCESSION A LA PROPRIÉTÉ

1^o Il est indispensable, tout d'abord, que les impôts n'empêchent pas le groupement de capitaux destinés à faciliter l'accession à la propriété. Sans entrer dans le détail de la fiscalité, il

suffit d'indiquer que la réforme en cours doit prévoir des mesures d'exonérations ou de réductions d'impôts sur le revenu des capitaux mobiliers, dans le sens de la loi de 1937, pour les prêts et ouvertures de crédit en faveur de la construction destinée aux familles de condition modeste. De telles mesures sont nécessaires, au moins au début, tant que les questions de salaires et de coût de construction n'auront pas reçu de solution durable.

MODÉRATION DU TAUX DES IMPÔTS DE LA PROPRIÉTÉ BÂTIE

2° Parallèlement, le taux des impôts et taxes frappant la propriété bâtie qui prend souvent au total la moitié du revenu net imposable doit cesser de décourager la construction ouvrière. Dans le cas d'immeubles à loyers, une discrimination doit être faite, et les revenus d'immeubles destinés à des familles de condition modeste doivent être frappés à des taux modérés (1).

Enfin, il importe que toute amélioration du logement ne soit pas aussitôt frappée à des taux excessifs, ce qui découragerait par avance les intéressés. Selon les circonstances, des exemptions totales ou partielles pendant un certain délai, comme il en a été déjà établi dans le passé, ou une diminution sensible des impôts au départ, avec retour progressif au taux normal dans les années suivantes, peuvent être envisagés. Bien entendu, nécessités sociales et besoins financiers doivent être conciliés dans toute la mesure du possible.

(1) Ainsi, on peut envisager une progression des taux. Mais il semble que jusqu'à un revenu net imposable de 100.000 francs, la part revenant aux impôts et taxes diverses ne devrait pas dépasser 25 %.

RÉFORME DE LA COTE MOBILIÈRE

3° Enfin, il faut unifier la proportion, actuellement variable, existant dans les diverses communes entre la valeur matricielle et la valeur locative réelle, pour la détermination de la cote mobilière. La meilleure solution serait d'ailleurs dans ce cas le calcul direct de la contribution mobilière sur la valeur locative réelle, une fois les modifications nécessaires apportées. Par ailleurs, on doit obliger les communes à tenir compte des charges de famille. Dans l'état actuel de la fiscalité, une famille de 5 enfants occupant un logement d'une valeur locative réelle de 6.000 francs doit payer, dans certaines communes, un impôt dont le montant atteint 1.300 francs, ce qui constitue assurément une charge excessive et qui pousse cette famille à se loger dans des conditions insuffisantes si ses ressources sont modestes.

De même que pour les impôts de la propriété bâtie, il est nécessaire que la contribution mobilière ne décourage pas l'amélioration du logement, par la crainte laissée aux intéressés et en particulier aux bénéficiaires des allocations, d'une surcharge fiscale toujours possible en raison du caractère d'impôt de répartition qui est celui de la contribution mobilière.

Ainsi, on peut prévoir que les améliorations apportées dans certaines conditions aux habitations ouvrières d'une commune ne donneront pas lieu à l'augmentation du contingent mobilier de cette commune, ou n'y donneront lieu qu'au bout d'un certain nombre d'années, ou progressivement, selon des modalités à déterminer.

Le financement de la rénovation du logement ouvrier.

La politique du logement ouvrier doit encore déterminer les mesures financières qui permettront la réalisation de ses buts généraux.

Il lui faut donc prévoir des moyens de financement et assurer leur mise en œuvre.

LES MOYENS DE FINANCEMENT

1° Ils sont fournis d'abord par les intéressés, puis par le crédit et les organismes professionnels et enfin, s'il y a lieu, par l'Etat.

Les ressources des intéressés.

a) Ce sont d'abord les ressources dont disposent les familles ouvrières.

Il est sain, financièrement et socialement, que ce soit elles qui fournissent le premier effort financier, en consacrant à leur logement une part suffisante de leurs ressources. Si les circonstances économiques font que cette proportion raisonnable ne suffit pas à couvrir le prix réel du logement, les allocations interviennent alors à juste titre pour compléter leur effort financier, et éviter ainsi qu'elles ne soient victimes au point de vue logement de conditions économiques sur lesquelles elles n'ont aucune action.

Mais la solution durable et nécessaire est que ces familles puissent, en prélevant périodiquement sur leurs revenus une somme convenable (1) et sans sacrifice exagéré, payer à leur valeur réelle le loyer ou le coût d'un logement digne d'elles.

(1) Soit 12 à 15 %.

b) Ce sont ensuite les capitaux des constructeurs d'immeubles à loyers, auxquels il faut recourir dans tous les cas où l'accession à la propriété n'est pas ou est difficilement réalisable. Ils ne bénéficient normalement d'aucune aide directe de l'Etat et ne font que recourir éventuellement au crédit. L'essentiel pour eux est de réaliser une opération rentable, et elle l'est par l'application du principe du paiement du logement à son prix, facilitée au besoin par la mise en œuvre des allocations-logement.

c) Ce sont enfin les fonds dont disposent les professionnels du bâtiment, qui recourent eux aussi dans bien des cas au crédit. Ces fonds peuvent d'ailleurs jouer dans le financement des travaux immobiliers, un rôle particulièrement intéressant.

Mais si les ressources ouvrières, par elles-mêmes ou à l'aide des allocations logement, sont suffisantes pour le paiement d'un loyer mensuel ou trimestriel, c'est-à-dire pour un déboursement relativement peu important et périodique, elles ne peuvent cependant assurer à elles seules le financement de l'accession à la propriété, qui exige l'avance immédiate d'une grosse somme d'argent. Il faut donc leur avancer cette somme, à un taux modéré, si l'on veut qu'elles bénéficient assez tôt des avantages de la possession de leur logement, et n'aient pas à attendre qu'une épargne faite d'avance pendant de longues années leur donne les fonds nécessaires ; il est d'ailleurs probable que peu auraient la volonté de continuer cette épargne jusqu'au bout, avec l'espoir d'une propriété lointaine et la crainte de conditions économiques défavorables à leur projet.

Les constructeurs d'immeubles à loyers ont de même besoin, dans bien des cas, d'une avance de fonds, étant donné les capitaux très importants que leurs opérations immobilisent. La même nécessité s'impose généralement pour les professionnels du bâtiment.

Ainsi, tous les intéressés se trouveront fréquemment dans l'obligation de recourir à des avances de capitaux : c'est le rôle du crédit de les leur procurer.

Le crédit.

Son rôle dans le financement de la rénovation de l'habitat ouvrier est donc très important. La valeur de son intervention varie sensiblement selon qu'il est distribué par les organismes de crédit immobilier, les caisses de crédit coopératif différé, ou les banques ordinaires.

a) Les sociétés de crédit immobilier ont été créées en 1908 par la législation sur les habitations à bon marché, pour faciliter, en particulier, l'accession des familles ouvrières à la propriété de la maison familiale et du jardin. Lorsqu'ils avaient économisé environ $1/5$ du prix de revient de la maison qu'ils désiraient construire, les intéressés pouvaient obtenir des sociétés l'avance des $4/5$ restant à payer, remboursable dans un délai maximum de 25 années par annuités constantes comprenant l'intérêt au taux de 2,50 0/0 et la somme nécessaire à l'amortissement. Les sociétés faisaient ces prêts à l'aide d'avances à taux réduit de l'Etat, qui prenait à sa charge la différence entre l'intérêt plus élevé qu'il payait lui-même à l'organisme, généralement la Caisse des dépôts et consignations, qui lui fournissait les fonds, et le taux de faveur exigé des sociétés. L'activité des sociétés de crédit immobilier, qui ont reçu près de 6 milliards de francs de l'Etat, a dû cesser en fait quelques années avant le conflit actuel.

Le système reposait donc uniquement et de prime abord sur l'intervention directe de l'Etat. Il ne semble pas qu'il faille s'orienter dans ce sens après guerre. Cela revient en effet à imposer à la nation des charges importantes au profit d'un

de ses éléments : car lorsque l'Etat paie, ce sont les contribuables qui paient. Economiquement et socialement, ce n'est pas une solution valable du problème du financement. Avant de recourir à l'Etat, il faut que les intéressés eux-mêmes aient fourni tout l'effort nécessaire ; l'accession à la propriété n'a d'ailleurs de valeur morale profonde qu'à ce prix.

M. Risler a signalé lui-même les inconvénients financiers de ce recours direct à l'intervention de l'Etat (1), qui est onéreuse pour les Finances Publiques et n'est pas souhaitable socialement. Comme pour les offices d'habitations à bon marché, ce ne sont pas les gestions, souvent remarquables, des sociétés de crédit immobilier qui donnent lieu à critique, mais le principe même d'une législation qui établissait *a priori* un système d'intervention massive de l'Etat, au lieu de s'attaquer aux causes profondes de l'insuffisance du logement ouvrier.

Au surplus, le législateur français semblait ignorer de ce fait, les résultats remarquables obtenus dans d'autres pays par un système de crédit à caractère essentiellement privé, et présentant, tant sur le plan financier qu'au point de vue social, les plus grands avantages. C'est cet autre mode de financement qu'il importe d'examiner, avant de déterminer le rôle que pourront jouer à l'avenir les sociétés de crédit immobilier.

b) *Le crédit coopératif et le crédit « à terme différé ».*

1° *Objet :*

Les Caisses de « crédit à terme différé » sont des organismes à forme mutuelle et coopérative, qui ont pour objet de grouper les petits épargnants ne disposant pas individuelle-

(1) *Supra*, « L'expérience française des habitations à bon marché ».

ment de ressources suffisantes pour réaliser rapidement leur projet de construction ou d'acquisition immobilière ou foncière, afin de réunir leur épargne et de leur prêter, à tour de rôle, la somme qui leur est nécessaire pour accéder à la propriété. Les caisses consentent aussi des prêts pour les travaux de réparation immobilière, le remboursement d'hypothèques, la constitution de portefeuilles de rentes françaises ou de titres garantis par l'Etat français et pour toutes fins jugées convenables par elles.

Mais le but essentiel de ces organismes est de permettre à chacun de devenir propriétaire de sa maison, favorisant ainsi le bâtiment et l'activité générale du pays. Ils ne font aucune opération industrielle, commerciale ou financière, et ne poursuivent aucun but lucratif.

2^o Mécanisme :

Toute personne désirant contracter un prêt auprès de la Caisse devient coopérateur et souscrit autant de parts d'actif social, généralement de 25 francs chacune, que le montant de l'ouverture du crédit ou du prêt sollicité comporte de fois dix mille francs ou une fraction inférieure, ce qui représente, pour un prêt important de 100.000 francs, la somme modique de 250 francs, qu'il peut d'ailleurs ne libérer que de 1/10 jusqu'au moment de la délivrance du prêt.

L'épargne de tous les coopérateurs est mise en commun : tous les mois, chaque adhérent verse une mensualité minime obligatoire (1), qui représente son versement au fonds commun appelé « fonds de répartition », et une participation aux frais généraux d'administration de la caisse (2), et à la

(1) Généralement 0,25 de la somme demandée, soit, s'il s'agit de 50.000 francs, une mensualité de 125 francs.

(2) Notes de la Chambre syndicale des Caisses de crédit à terme différé.

constitution d'un fonds de réserve, qui ne représente qu'un taux de 1,30 o/o par an environ. Il a d'ailleurs la faculté d'effectuer des versements facultatifs, car on estime que ses possibilités normales d'économie doivent être supérieures au minimum imposé, qui est fixé assez bas pour éviter que dans un moment difficile, il ne soit contraint d'interrompre ses versements et de résilier son engagement.

Les sommes ainsi versées par les adhérents au Fonds de répartition sont statutairement déposées dans une caisse publique ou auprès d'un grand établissement de crédit : elles ne peuvent faire l'objet d'aucun emploi et ne sont donc pas exposées à supporter quelque perte que ce soit ; elles sont distribuées dans le mois suivant : toutes garanties sont donc données aux épargnants.

Les prêts sont attribués suivant les possibilités du « fonds de répartition », d'après un numéro d'ordre donné par une « liste d'attribution » établie mensuellement par un calcul mathématique qui tient compte du pourcentage de la somme versée par rapport au prêt demandé, et du temps couru entre la date de versement et celle de la liste d'attribution. Pour pouvoir figurer sur cette liste, l'adhérent doit avoir versé un pourcentage minimum du prêt sollicité, pendant un nombre minimum de mois. Ces minima sont différents suivant les caisses, mais en fait, les choses vont assez vite. Les calculs des spécialistes montrent que le délai maximum à envisager est normalement de 7 ans ; d'ailleurs, le plus souvent, on parvient à rendre le délai d'attente assez court par l'intervention de capitaux autres que ceux des épargnants (1). Ainsi, le principe de base de l'attribution des prêts réside dans le fait que les coopérateurs, au lieu d'économiser isolément, le

(1) Voir *infra*.

font collectivement. Le schéma du mécanisme est très simple : « si l'on admet, par hypothèse, que 100 coopérateurs économisent isolément 3.000 francs par an, et qu'ils désirent construire chacun une maison de 60.000 francs, il leur faut à chacun 20 années d'économie individuelle pour arriver à leur but. S'ils se groupent au contraire en coopérative, la caisse de cette dernière disposera dès la première année de $(3.000 \times 100 =)$ 300.000 francs, c'est-à-dire de quoi satisfaire 5 coopérateurs environ. La deuxième année, il en sera de même et ainsi de suite. Et comme à ces cent premiers coopérateurs d'autres s'ajouteront continuellement, tous pourront obtenir assez vite le prêt qui leur est nécessaire, et par là même satisfaire leur désir de nombreuses années avant qu'ils n'eussent pu le faire s'ils étaient restés isolés » (1), d'autant plus que les remboursements viennent s'ajouter aussi au fonds de répartition.

Les prêts sont consentis contre une première hypothèque ou un nantissement sur titres de rentes françaises ou garanties par l'Etat français et à des personnes dont la situation est normale. Il n'y a aucun intérêt à payer : seuls les frais entrent en jeu pour constituer la charge annuelle d'environ 1,30 o/o déjà signalée (2). S'adressant à des petits et moyens épargnants à qui elles accordent des crédits à caractère en partie personnel et basés sur les capacités d'économie des intéressés comme sur les valeurs intrinsèques des gages, les caisses n'ont pas à limiter d'une manière aussi restrictive que les autres organismes, l'importance de leur prêt par rapport aux garanties réelles correspondantes.

Le montant des prêts est versé directement aux fournisseurs, architectes, entrepreneurs, et autres créanciers dont les droits

(1) Indications de la Chambre syndicale.

(2) Qui devient environ 1,80 % si on lui ajoute les frais d'hypothèque ou de prise de gage.

ont pour origine les travaux de construction ou de réparation entrepris, au fur et à mesure de la progression des travaux, et sous déduction d'une somme égale à au moins 10 0/0 du montant du prêt, qui n'est versée qu'à la réception définitive. S'il s'agit d'un remboursement d'hypothèque, le versement est effectué directement entre les mains du titulaire de l'hypothèque ou du notaire. Le remboursement des prêts se fait mensuellement, à raison d'environ 0,60 0/0 de la somme demandée, déduction faite des versements effectués par le coopérateur avant l'attribution des prêts : cela représente, dans le cas d'un prêt de 50.000 francs, une mensualité intérieure à 300 francs. Le remboursement anticipé est possible sans préavis ni indemnité, et les versements anticipés sont imputés sur les échéances de remboursement les plus éloignées, de telle façon que le débiteur fasse l'économie du montant de la participation aux frais généraux de la coopérative pour le nombre de mois qui viendra ainsi en défalcation du délai de remboursement fixé initialement.

Les sommes remboursées vont grossir le fonds de répartition et accroître ainsi les possibilités de prêts.

3° Garanties et sécurité.

Le dépôt des sommes composant le fonds de répartition dans une Caisse publique, l'interdiction de leur emploi et leur utilisation rapide à l'octroi de prêts, constituant déjà de sérieuses garanties pour les épargnants, qui ne sont d'ailleurs pas des tiers, mais des associés, et peuvent de ce fait exercer un contrôle personnel s'ils le désirent.

Mais en outre, le fonctionnement de la caisse de crédit à terme différé est soumis à un double contrôle ; le premier est effectué par un Comité de surveillance et de contrôle dont les membres n'ont pas d'attache avec la caisse et ont la qualité d'experts-comptables brevetés de l'Etat et agréés des Cours

d'Appel, tribunaux et parquets ; ils ont pour mission de contrôler tout particulièrement la régularité du fonctionnement du fonds de répartition. Le second contrôle, d'ordre intérieur, est exercé par un conseil de vérification comprenant un expert comptable, un architecte diplômé par le gouvernement et un professeur de droit ; il concerne la gestion générale de la Caisse.

4^o Avantages.

Les avantages du crédit coopératif apparaissent avec évidence si l'on se reporte aux systèmes qui ont fonctionné en France avant cette guerre. La loi Loucheur exigeait la possession du 5^e du prix de la construction, le versement d'un taux d'intérêt de 2,50 0/0 et interdisait, pendant 10 ans, la location de la maison, où l'on ne pouvait exercer aucun commerce ni aucune profession. Surtout, elle ne prévoyait aucun moyen d'inculquer l'esprit d'épargne indispensable. Enfin son application a présenté les inconvénients déjà signalés de la législation des habitations à bon marché.

Quant à l'intervention des organismes privés consentant des prêts ou ouvertures de crédit, elle supposait généralement la possession d'une partie notable de la somme nécessaire à la construction, et le paiement d'un ensemble d'intérêts et de frais allant de 8 à 12 0/0 dans certains cas. Les petits épargnants étaient exclus de la clientèle du Sous-Comptoir des Entrepreneurs, qui ne prête que 60 0/0 au maximum du prix de la construction, et de celle du Crédit Foncier de France, qui ne prête généralement que sur construction existante et non sur construction à édifier.

Les avantages essentiels du crédit coopératif sont d'abord l'exigence d'une part assez faible du prix de la construction avant l'attribution du prêt ; d'autre part, aucun intérêt n'est demandé aux épargnants, qui n'ont à supporter en

définitive, que les frais de l'opération de prêt. Mais surtout, ce système réalise une excellente formule d'éducation, car il oblige les intéressés à acquérir l'habitude de l'épargne ; c'est là un résultat d'une valeur morale et économique très élevée. Il aboutit d'ailleurs à ce que l'épargnant se trouve, au bout de quelques années et après avoir versé chaque mois une somme correspondant au prix normal d'un loyer, propriétaire de son logement ; au contraire, s'il avait été simple locataire pendant une période équivalente, il se trouverait avoir déboursé à peu près la même somme sans qu'il ne lui en reste rien. Il y a là un avantage particulièrement important.

Enfin le système a donné de grands résultats, et ceci n'est pas une des moindres preuves de son excellence.

5° Résultats.

Comme dans bien d'autres domaines, c'est à l'étranger et non en France qu'il faut les rechercher principalement.

Ce n'est qu'en 1936 qu'a été créée en France la première caisse de crédit coopératif à terme différé, et depuis, le mouvement a été loin de l'ampleur constatée dans les pays voisins, en raison, disent ses promoteurs, de l'accueil peu favorable des pouvoirs publics, influencés par les arguments d'organismes à but lucratif. Une haute personnalité étrangère, présidant au développement de la formule à l'étranger, a même pris sur elle d'intervenir directement auprès de la Commission de la législation civile de la Chambre des députés, dans l'espoir d'éviter le vote d'un projet de loi interdisant l'organisation du crédit différé en France.

Il est certain que cette tentative d'interdiction est assez déconcertante, si l'on considère les résultats heureux de cette forme de crédit dans de nombreux pays étrangers. Les chiffres suivants sont publiés à cet égard par le Bureau international des « Building Societies » pour 1939 :

Pays	Caisses	Adhérents	Prêts consentis
Australie	18	9.418	£ 668.702
Allemagne	39	77.500	R.M. 305.332.000
Angleterre	277	2.082.652	£ 636.062.683
Nouvelle-Zélande . .	99	41.468	£ 8.749.067
Roumanie	28	1.448	Lei 135.000.000
Afrique du Sud . .	72	52.401	£ 34.157.740
Suisse	5	15.860	Fr. 859.400.000
États-Unis	9.834	6.233.019	\$ 5 736 866.000

En Angleterre, les caisses de crédit à terme différé exercent leur activité depuis plus d'un siècle. Elles ont permis à l'Angleterre de construire, entre 1920 et 1940 plus de deux millions de maisons individuelles sans aucun secours de l'Etat (1). Dans le même temps, la France n'a pu construire, malgré sa politique coûteuse « d'habitations à bon marché », que 200.000 maisons. En Allemagne, depuis 1924, date d'application dans ce pays de cette formule coopérative, 300.000 maisons ont été financées par les caisses d'épargne immobilière. « Le gouvernement a si bien compris l'intérêt général de ces caisses que pour accélérer la cadence des attributions de leurs prêts, et donner ainsi un vigoureux essor à l'industrie du bâtiment en résorbant du même coup le chômage, il a fait consentir en 1933 à la principale de ces caisses un crédit de 100 millions de R. M. »

La réussite de ces caisses s'est de même affirmée dans une vingtaine de pays, où elles rassemblent plus de dix millions d'adhérents et ont distribué depuis leur fondation plusieurs centaines de milliards de francs.

En France, les caisses de crédit différé sont encore très peu nombreuses, et leur action est limitée. A côté d'elles, et utili-

(1) Un grand nombre ont été construites en outre avec l'aide de l'État. Voir *infra*.

sant des méthodes très voisines, s'est organisé avant cette guerre le crédit mutuel du bâtiment. Il a pour but de grouper les capitaux de tous ceux dont l'intérêt n'est pas de réaliser un placement, mais de faire construire ou de vivre de la construction. Il diffère des caisses de crédit à terme différé en ce qu'il fait appel non seulement aux ressources des familles désirant accéder à la propriété, mais aussi aux capitaux et réserves des organismes mutualistes, corporatifs et de prévoyance touchant au bâtiment et dont le but principal est de faciliter l'exercice de la profession de leurs ressortissants. Par ailleurs, les professionnels du bâtiment, architectes, entrepreneurs, producteurs de matériaux et ouvriers du bâtiment, sont invités à déposer leurs fonds provisoirement inemployés ; ils participent ainsi, dans leur propre intérêt, au développement de la profession dont ils vivent, tout en s'assurant éventuellement le crédit qui peut leur être nécessaire. Des intérêts modestes sont versés aux familles et aux organismes ou entreprises déposants. En contre-partie de cet intérêt versé aux dépôts, qui sont d'ailleurs libres, un intérêt peu élevé est demandé lors de l'attribution des prêts, qui se fait de la même façon que pour les caisses de crédit à terme différé.

Ces deux formules de crédit différé ont leur valeur : elles peuvent d'ailleurs coexister ou être fusionnées. Il est certain que la réunion des capitaux des familles intéressées et de ceux des constructeurs de maisons destinées à des foyers modestes peut présenter des avantages, et que la participation de ceux-ci à cette forme de crédit peut contribuer à diminuer sensiblement le coût de la construction. Il serait difficile de mettre au point ici un système français de crédit à terme différé ; mais il est possible d'affirmer, après cette étude, que l'organisation en France de ce système de crédit est le moyen de résoudre.

au mieux, sur le plan financier et même social, le problème du logement des familles disposant de revenus modestes, et en particulier des familles ouvrières. Cette organisation apparaît d'autant plus nécessaire que le rôle des banques dans ce domaine ne peut être que très faible.

c) Le crédit bancaire.

L'intervention du Crédit Foncier, qui ne prête d'ailleurs le plus souvent que sur construction existante et celle des autres établissements bancaires, ne pourront pas jouer fortement, après guerre, en faveur de la construction ouvrière. Elles supposeraient en effet, au moins dans les premières années, soit une aide très importante et non justifiée de l'Etat sous forme d'avances et de bonifications d'intérêts, soit une réforme de leurs méthodes. Ainsi, la dispersion des activités entre les divers organismes publics, semi-publics ou soumis au contrôle de l'Etat, qui pratiquent le crédit hypothécaire à long terme, devrait être limitée. En ce qui regarde le régime hypothécaire, le privilège du non renouvellement décennal de l'inscription, dont bénéficie le Crédit Foncier, devrait prendre fin à l'expiration de la période décennale qui suit la date stipulée au contrat pour l'exigibilité du prêt (1).

De toutes façons, l'action des organismes bancaires dans le domaine particulier de la construction ouvrière paraît difficile après guerre. Le taux d'intérêt demandé par des capitaux en quête de placements financiers à long terme sera certainement trop élevé relativement aux ressources des familles intéressées. Il serait inadmissible que l'Etat intervienne pour payer une partie ou la totalité de ces intérêts et des frais s'y ajoutant ; la construction de maisons destinées à des familles

(1) Réforme demandée par le Conseil National économique en 1938.

modestes n'est d'ailleurs pas une opération financière, mais une œuvre d'intérêt économique et surtout social et national très élevé, qui ne peut procurer un profit élevé à des capitaux en quête de placements avantageux.

Ainsi, aucune concurrence ne peut être faite aux banques par des organismes tels que les caisses de crédit coopératif, pour le financement de la construction ouvrière, puisque celle-ci, en raison de ses exigences financières, échappe normalement à leur action, comme cela était d'ailleurs dans le passé.

Les établissements bancaires intéressés auront par contre un domaine d'activité normale dans le financement de la construction de logements destinés aux familles aisées. Dans ce cas en effet, les prix d'acquisition ou les baux et loyers demandés permettent la rémunération normale des capitaux investis.

Les fonds des organismes professionnels.

Ce sont les avances ou les dons des organisations professionnelles du bâtiment et surtout des Comités sociaux prévus par la Charte du Travail. Celle-ci leur donne en effet, entre autres attributions, celle d'améliorer les conditions d'existence des membres de la profession. Ce doit donc être une de leurs tâches essentielles que d'assurer le logement de leurs ressortissants dans les conditions les plus favorables. Les Comités peuvent favoriser la construction, et en particulier, l'accession à la propriété, par une contribution du financement sous forme d'avances ou simplement de dépôts aux organismes financiers intéressés, tels les caisses de crédit coopératif.

Toutefois, il ne faut pas oublier que cette action des Comités sociaux suppose elle-même que la profession assure à ses membres des conditions de vie suffisantes.

L'action de l'Etat.

L'intervention financière de l'Etat doit être complémentaire et n'avoir lieu que si les moyens de financement privés sont insuffisants et seulement pour les compléter; elle n'est pas une solution en elle-même mais seulement une nécessité qui apparaît parfois et qu'il faut soigneusement mesurer. Toute intervention massive de l'Etat, par principe et *a priori*, doit être écartée. L'Etat a pour tâche essentielle de déterminer la politique du logement ouvrier et d'en assurer la réalisation par un travail de direction, d'organisation et d'encouragement. Son action financière ne doit intervenir que si elle est indispensable à cette réalisation, ou pour la rendre plus rapide, et seulement à titre complémentaire. L'Etat contribuera d'ailleurs très largement à la rénovation du logement ouvrier par la valeur de sa politique économique et sociale.

Cette détermination de principe du rôle financier de l'Etat n'exclut pas son intervention. Elle ne fait que la ramener dans de justes limites, pour la subordonner non aux doctrines, mais aux circonstances. L'expérience passée et une conception raisonnable du rôle de l'Etat montrent que sa fonction n'est pas, en règle générale, de construire, mais de faire construire et de promouvoir la construction nécessaire aux besoins des familles, de même qu'il ne lui appartient pas, normalement, d'assurer lui-même la production nationale, mais de veiller à ce que cette production se fasse dans des conditions satisfaisantes.

Dans le domaine propre, de la construction ouvrière, il est donc possible, qu'à l'avenir, et pour une période de temps incertaine, l'intervention financière de l'Etat soit nécessaire. L'application du principe du paiement du logement à son prix, facilitée s'il y a lieu par le système des allocations logement, le

recours aux ressources des organismes professionnels, le fonctionnement du crédit coopératif, peuvent, en sens inverse, enlever à cette intervention tout caractère de nécessité.

Mais quelles que soient les circonstances, il semble que l'action financière de l'Etat peut avoir la plus grande utilité dans les années qui vont suivre le conflit actuel, en rendant plus rapide la rénovation du logement ouvrier, dont l'intérêt économique et social est plus grand encore aujourd'hui que par le passé. Les avances de l'Etat à des organismes de crédit coopératif à terme différé aboutiraient, en effet, à réduire le délai d'attente des familles effectuant des versements, en venant grossir les fonds de répartition. Ces avances n'ont d'ailleurs pas à être très importantes, en raison du fonctionnement même de ce crédit, et de la nécessité qu'il y a à maintenir un effort d'épargne. Elles ont l'avantage de constituer une intervention indirecte, qui ne peut donc présenter les difficultés qui accompagnent toute action massive et directe de l'Etat dans le domaine de la construction et qui ont marqué l'application de la législation des habitations à bon marché en France.

C'est la solution à laquelle le gouvernement allemand a recouru en 1933, lorsqu'il a accordé à la principale caisse de crédit différé créée en Allemagne, une avance de 100 millions de R. M. Cette somme n'a pas été entièrement employée, et cependant les résultats ont été considérables.

Les effets heureux de cette mise à la disposition des caisses d'une certaine masse de capitaux dont le remboursement est en cours, ont été mis en lumière par le gouvernement, qui y a trouvé de grands avantages pour la vie nationale et un moyen efficace d'exercer une action favorable sur l'économie du pays.

Il est à remarquer qu'en Angleterre, les caisses de crédit différé ont pu obtenir des résultats aussi intéressants, par le

recours aux capitaux extérieurs privés. Leur existence de plus de 150 ans, qui a prouvé la valeur du système lorsqu'il est bien appliqué, leur a donné une assise solide et la confiance de tous, si bien que de nombreux possesseurs de capitaux en sont venus à rechercher un placement auprès des caisses, qui ont accepté de leur verser un faible intérêt, pour la sécurité qu'ils y trouvent. Les caisses doivent demander, en contrepartie, un intérêt modique à leurs emprunteurs, mais la charge en reste très supportable pour eux et leur attente en devient plus courte.

Mais l'appel aux capitaux extérieurs par des caisses récentes est difficile, car elles n'ont pas l'assise nécessaire, et devraient compenser l'insuffisance de leur crédit par un taux trop élevé pour elles (1).

Ainsi l'intervention financière de l'Etat peut être très utile, surtout dans les premières années ; elle n'est pas onéreuse, car elle n'a pas besoin d'être très importante ; il ne s'agit pas en effet de transformer les caisses en organismes de prêts immédiats, car on les ferait sortir de leur mission qui est de rénover le logement en développant l'esprit d'épargne et le sens de l'effort.

Mais que l'Etat intervienne ou non par des avances, il lui faut, de toutes façons, se préoccuper de la mise en œuvre des moyens de financement de la construction ouvrière : ressources des familles, capitaux des professionnels du bâtiment et des constructeurs d'immeubles, moyens de crédit et fonds des organismes professionnels et sociaux.

(1) M. R. Dautry, proposait, en 1938, de recourir aux réserves des Sociétés et surtout aux fonds de retraites (assurances sociales, vieillesse, etc...). Cette proposition doit être envisagée par le service chargé du logement.

L'ORGANISATION DU FINANCEMENT

2° Son but est d'assurer la mise en œuvre la meilleure des moyens de financement de la construction ouvrière. Pour la réaliser, la meilleure solution consiste sans aucun doute à partir des organismes existants, Sociétés de crédit immobilier et caisses de crédit coopératif, dont l'expérience et la compétence doivent être précieuses.

Il appartient au service d'Etat chargé du logement ouvrier de prévoir les conditions de cette organisation dont il serait téméraire de déterminer ici le détail. Mais elle doit être basée, sans aucun doute sur le développement d'un système de crédit coopératif, adapté aux besoins français, réglementé et contrôlé par l'Etat (1). Il ne s'agit pas de créer une organisation de financement publique, bien entendu, mais une organisation coopérative privée donnant toutes garanties aux épargnants et capable de servir, sur le plan financier, la rénovation du logement ouvrier français.

L'Action sur le plan moral.

Toutes ces mesures relatives aux loyers, aux ressources des familles ouvrières, à la construction et au financement du logement ouvrier doivent s'accompagner, au point de vue moral, d'une action d'éducation et de propagande, qui est indispensable au succès d'une politique générale de rénovation.

EDUCATION

1° Tous les efforts possibles doivent être entrepris pour la réaliser, si longue et si pénible qu'elle puisse être, tant les

(1) Le crédit coopératif peut jouer d'ailleurs aussi pour le logement rural, à certaines conditions.

questions en jeu présentent d'importance pour la vie des familles ouvrières et l'avenir de la France elle-même.

Cette éducation doit d'abord s'adresser aux enfants et aux jeunes gens dans les écoles, mais aussi aux adultes chaque fois que cela est possible. Ils doivent apprendre à apprécier à sa juste valeur l'importance du logement dans la vie familiale. Les organisations de jeunesse peuvent jouer, à cet égard, un rôle des plus utiles et les assistantes sociales ont, dans bien des cas, la possibilité d'exercer une heureuse influence.

PROPAGANDE

2° Elle complète l'éducation, et atteint plus facilement les masses. Elle obtient souvent des résultats remarquables, et même dans les milieux aussi difficiles à toucher que le milieu rural, comme en témoigne le succès de nombreuses campagnes organisées sous l'autorité des préfets par les organismes départementaux d'hygiène.

Mais son entreprise est toujours délicate, et nécessite une préparation soigneusement étudiée et une mise en œuvre bien adaptée à la psychologie des masses que l'on veut toucher. Aussi est-il indispensable que le service responsable du logement ouvrier en ait la direction et le contrôle, et qu'il participe, avec la collaboration de l'initiative privée, à sa réalisation, qui peut d'ailleurs se faire aussi bien d'une façon générale que dans le cadre professionnel ; les comités sociaux ont un rôle à jouer dans ce domaine.

Education et propagande sont indispensables au succès d'un mouvement de rénovation du logement ouvrier. Il ne servirait à rien de mettre sur pied un vaste système de crédit coopératif, si personne n'a le désir d'en utiliser les services.

Sans doute la loi peut-elle assurer l'application du principe du paiement du logement à son prix, voire même obliger les familles à se loger dans des conditions convenables, en particulier par le moyen des allocations-logement ; mais elle ne peut donner aux intéressés le sentiment de la valeur de l'habitation, et de la nécessité de lui accorder en tous points une attention particulière (entretien, agrément, etc...). Elle n'a aucun moyen, de même, de faire désirer profondément la propriété de la maison familiale, et de faire accepter l'effort d'épargne qu'elle comporte normalement pour une famille disposant de modestes revenus.

La grande erreur serait de bien loger les familles par force ou en quelque sorte d'office, sans qu'elles aient compris ce que le logement représente pour elles.

Education et propagande sont choses difficiles ; mais l'influence particulièrement heureuse qu'elles peuvent avoir sur la situation du logement des ouvriers français, exige leur entreprise. D'autres pays ont compris cela avant nous et ont réussi ; il ne s'agit pas de copier leurs méthodes, mais d'imiter leur exemple.

CONCLUSION

La rénovation si nécessaire de l'habitat ouvrier français ne peut résulter que d'une série de mesures agissant sur les causes profondes de sa situation défavorable.

Si l'on écarte la solution étatiste, dont les inconvénients sont grands et l'efficacité douteuse, on constate cependant, qu'il est impossible de laisser à la seule initiative privée le soin de remédier à une situation qui est grave. Dès lors, apparaît la nécessité d'une coopération étroite des pouvoirs publics et des particuliers ou organismes professionnels intéressés, existant ou à créer. De cette coopération doit résulter une véritable politique du logement ouvrier, dont il est nécessaire qu'un service d'Etat, actuellement en voie d'organisation à l'Equipement national, assure la direction. L'expérience passée et les circonstances présentes prouvent en effet que l'existence de ce service est indispensable au succès de la politique considérée, qui doit d'ailleurs s'intégrer dans une politique générale du logement.

La rénovation du logement ouvrier, doit comprendre le développement de l'accession à la propriété qui, bien réalisée, non seulement résoud dans de bonnes conditions le problème du logement, mais encore présente pour la famille, et la vie du pays, des avantages dont le prix ne saurait échapper actuellement.

Les moyens de réalisation de la politique du logement ouvrier touchent à des domaines variés ; tous doivent être

mis en œuvre. A quoi servirait, en effet, de poser le principe de bon sens du paiement du logement à son prix si les intéressés n'ont pas les ressources exigées par son application. Si anormale que soit cette insuffisance, il faut en tenir compte, et y remédier pour le temps qu'elle peut durer, par une aide financière que l'on peut appeler « allocations logements », étant entendu que la vraie solution est la création de ressources permettant à leurs bénéficiaires de payer à son prix un logement convenable. Mais on rend plus rapide le retour à l'équilibre, par une diminution du prix du logement lui-même, en s'attaquant directement au coût de la construction, tel qu'il résulte en particulier, de la technique architecturale et des conditions de l'opération.

Il faut éviter encore que la fiscalité soit un obstacle au succès de la politique entreprise, en songeant qu'un sacrifice au départ peut n'être pas inutile, même au point de vue des ressources publiques.

Le financement doit être organisé compte tenu des nécessités propres au logement ouvrier, des avantages de l'accès à la propriété, et de l'obligation d'un recours maximum aux capitaux de caractère privé. Il lui faut utiliser au mieux le système de crédit coopératif à terme différé, qui est particulièrement bien adapté aux conditions de financement de l'habitat ouvrier. Enfin toutes ces mesures doivent s'accompagner, au point de vue moral, d'une action d'éducation et de propagande, dont le succès conditionne en partie la réussite du mouvement de rénovation entrepris.

Mais il est certain que cette rénovation dépend pour beaucoup des solutions qui seront apportées aux problèmes plus vastes encore que la France aura à résoudre dans tous les domaines de son activité après guerre. La suffisance des ressources ouvrières, la diminution sensible du coût de la

construction, par exemple, ne peuvent être obtenues par le seul effort d'une politique du logement ouvrier. Le redressement de la situation de ce logement est donc lié, finalement, au relèvement général de la France et à l'avenir même du pays. La politique du logement apparaît bien ainsi comme un élément de la politique générale de l'Etat. C'est pourquoi la restauration de l'habitation nationale sera un signe certain du renouveau français.

BIBLIOGRAPHIE

- Actualité Sociale (L'). — *Revue des allocations familiales et des assurances sociales*, décembre 1941.
- CASSAN (U.). — *Rapport sur une politique du logement*, 1941.
- Conseil national économique. — *Les Problèmes du Crédit. Le Crédit à la construction et au bâtiment*. Paris, 1938.
- DAUTRY (R.). — *Le logement en Angleterre*. Conférence faite à Paris en 1937.
- DENNERY. — *La question de l'habitation urbaine en France*. S. D. N. Genève, 1935.
- DUGÉ DE BERNONVILLE. — Les salaires et les consommations. *Revue d'Économie Politique*, 1936 (mai-juin).
- Encyclique *Rerum Novarum*, sur la condition des ouvriers, 15 mai 1891.
- Encyclique. *Quadragesimo anno* sur la Restauration de l'Ordre social, 15 mai 1931.
- FENDER. — *La crise du bâtiment dans la région parisienne. Thèse de droit*. Paris, 1935.
- FORESTIER. — *La famille ouvrière dans sa maison*. Paris, 1941. Éditions du Temps présent.
- JOUANNE. — *Crédit mutuel et bâtiment*. Paris, 1941.
- JOUANNE. — *Évolution et organisation du crédit mutuel*. Paris, 1941.
- KULA. — *Rapport sur la restauration de l'habitat*. Paris, 1941.
- SELLIER. — *Le Problème du logement*. Paris, 1921.
- SOUVARINE. — *La question du logement*. Paris, 1937.
- Société des Nations. — *Habitation urbaine et rurale. Statistiques de l'habitation*. Genève, 1939.
- Travaux de la « Commission d'étude pour les questions relatives à l'habitation et à la construction immobilière ». Équipement national. Paris, 1942.
- TRUTÉ DE VARREUX. — *Le logement ouvrier*. Paris, 1937.
- TRUTÉ DE VARREUX. — *Les immeubles à loyers à Paris*. Paris, 1941.
- VIDECOQ. — Les aspects permanents de la crise du logement dans la région parisienne. *Thèse de droit*. Paris, 1932.
- Note de la Chambre syndicale des caisses de crédit à terme différé sur les caisses de crédit à terme différé. Paris, 1942.
- Note de M. Raoul DAUTRY sur *La Politique du logement en Angleterre*. Paris, 1937.
- Note de M. Raoul DAUTRY du 1^{er} février 1938. — *Une politique française du logement*.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS. — L'Objet de l'ouvrage. Habitat ouvrier et problème général du logement.....	1
INTRODUCTION. — L'importance du problème. Fonction économique et fonction sociale du logement.....	2
LA SITUATION DU LOGEMENT OUVRIER EN FRANCE. — Double insuffisance quantitative et qualitative.....	5
LES CAUSES DE LA SITUATION DÉFAVORABLE DU LOGEMENT OUVRIER. — L'absence d'une direction.....	9
A. — <i>Causes juridiques</i>	9
Les limitations apportées à la propriété immobilière....	9
Propriété commerciale.....	9
Taxation des loyers.....	10
B. — <i>Causes fiscales</i>	14
Le poids de la fiscalité pour les sociétés de crédit immobilier	14
Les impôts de la propriété bâtie.....	15
La cote mobilière.....	15
C. — <i>Causes techniques</i>	16
Le prix élevé des terrains.....	17
Le coût des matériaux et de la main-d'œuvre.....	18
La cherté du crédit.....	20
Opérations du Crédit Foncier.....	21
Mesures insuffisantes et tardives en faveur du crédit	23
Intervention onéreuse du Sous-Comptoir des entrepreneurs	24
Difficultés provenant de la réglementation hypothécaire française	26

D. — <i>Causes sociales</i>	27
Faiblesse des ressources ouvrières par rapport au coût de la construction	27
Insuffisance du pouvoir d'achat des familles nombreuses	28
E. — <i>Causes morales</i>	29
Les habitudes de consommation ouvrières	29
L'insuffisance de la dépense de logement	29
F. — <i>Influence de la situation générale</i>	33
LES SOLUTIONS	34
A. — <i>La solution étatisée</i>	34
1. Collectivisation du logement	34
L'habitat ouvrier russe avant 1917	34
La politique du logement en Russie depuis la Révolution	35
2. L'intervention massive de l'État	39
L'expérience française des habitations à bon marché	39
B. — <i>L'action de l'initiative privée seule</i>	49
C. — <i>La coopération des particuliers et des pouvoirs publics</i>	49
1. Un service d'État et une politique du logement ouvrier	49
2. Buts de cette politique	51
La primauté de l'accession à la propriété	52
Le rôle des organismes d'habitations à bon marché	55
3. Moyens de réalisation	55
Le principe du paiement du logement à son prix et le problème des loyers	56
Les ressources ouvrières : nécessité de leur suffisance	57
Allocations logement	59
Mesures d'ordre technique relatives à la construction et à l'aménagement du logement ouvrier	61
Remarques préalables : difficulté des transports après guerre : décongestionnement urbain	62
Contrôle éventuel du marché des terrains	62
Rôle de la technique architecturale	63
Les Coopératives de construction	68
La détente de la fiscalité	70

Mesures fiscales en faveur de l'accession à la propriété	70
Modération du taux des impôts de la propriété bâtie	71
Réforme de la cote mobilière	72
Le financement de la rénovation du logement ouvrier	73
Moyens de financement	73
Ressources des intéressés	73
Crédit coopératif à terme différé	76
Fonds des organismes professionnels	86
Action de l'État	87
Organisation du financement	90
L'action sur le plan moral	90
Éducation	90
Propagande	91
CONCLUSION	93
<i>La rénovation du logement ouvrier et la situation générale de la France</i>	94

VU,
Le Doyen,
 G. RIPERT.

VU,
Le Président,
 E. BAUDIN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
 GILBERT GIDEL.

IMPRIMÉ PAR
BARNÉOUD FRÈRES ET C^{ie}
A LAVAL (FRANCE)

